LE PROTECTEUR DU CITOYEN

22e RAPPORT ANNUEL

1991
1992

LE PROTECTEUR DU CITOYEN

22e RAPPORT ANNUEL

1991
1992

La forme masculine employée dans ce texte désigne aussi bien les femmes que les hommes.

English version available on request.

Dépôt légal - 4e trimestre 1992
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN : 2-550-26358-8
ISSN : 0701-5984

103-03157/

Sainte-Foy, le 8 décembre 1992

Monsieur Jean-Pierre Saintonge
Président
Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)
G1A 1A4

Monsieur le Président,

En ma qualité de Protecteur du citoyen, relevant de l'Assemblée nationale du Québec, j'ai l'honneur de vous transmettre le 22e rapport annuel de notre institution, couvrant la période du 1er avril 1991 au 31 mars 1992.

Ce rapport, produit conformément à la Loi sur le Protecteur du citoyen, met en relief un certain nombre d'injustices causées à des citoyens et des citoyennes du Québec par l'administration gouvernementale et les solutions apportées grâce au concours du Protecteur du citoyen.

Il indique également les améliorations au service à la clientèle telles que constatées par le Protecteur du citoyen ou telles que rapportées par les autorités des ministères.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Protecteur du citoyen

Daniel Jacoby, avocat

TABLE DES MATIÈRES

Commentaires et réflexions du Protecteur du citoyen 7

- Le respect des citoyens pauvres 9
- Les services gouvernementaux : la qualité se répand-elle? 15
- Les services du Protecteur du citoyen : généralement appréciés, un peu mieux connus qu'avant, en changement 26
- Bilan de cinq ans : ouvertures et rapprochements (1987-1992) 42
- Nos statistiques 47

Les principaux secteurs d'intervention du Protecteur du citoyen en 1991-1992 51

Les ministères

- Le ministère des Affaires municipales 53
- Le ministère de l'Éducation 56
- Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science 58
- Le ministère de l'Environnement 73
- Le ministère de la Justice 77
- Le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu 85
- Le ministère du Revenu 99
- Le ministère de la Santé et des Services sociaux 105
- Le ministère de la Sécurité publique 107
- Le ministère des Transports 115

Les organismes

- La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) 120
- La Commission de protection des droits de la jeunesse 123
- La Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec 126
- La Commission des valeurs mobilières du Québec 138
- L'Office des professions du Québec 143
- La Régie de l'assurance-maladie du Québec 145
- La Régie des rentes du Québec 147
- La Société de l'assurance automobile du Québec 154
- La Société d'habitation du Québec 165

Quelques données administratives 171

- **Les ressources budgétaires** 172
- **Les ressources humaines** 173
- **Les activités** 174

Annexes 189

- **Annexe I** Des initiatives pour améliorer les services à la clientèle 191
- **Annexe II** Mieux faire affaire avec les fonctionnaires 193
- **Annexe III** Bureaux d'examen des plaintes et autres mécanismes analogues à l'intérieur des ministères et organismes du gouvernement du Québec 195
- **Annexe IV** À votre service chez le Protecteur du citoyen 197

La mission du Protecteur du citoyen 199

Le Protecteur du citoyen : renseignements généraux 207

COMMENTAIRES ET RÉFLEXIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

■ Le respect des citoyens pauvres

L'année écoulée se caractérise par la hausse des appels pressants des personnes démunies

Cette année, les plaintes adressées au Protecteur du citoyen par les personnes pauvres ont eu une résonnance particulière et leur nombre s'est accru. Les difficultés exprimées ont, plus que par les années passées, traduit la déroute et le sentiment de panique de milliers de citoyens vivant une impasse financière et les problèmes qui en découlent. Notre clientèle a, bien sûr, toujours été constituée en partie de gens démunis en quête d'une assistance momentanée ou plus prolongée de la part des pouvoirs publics. Mais la récession qui se poursuit en a augmenté les rangs, détérioré les conditions de vie et aggravé la détresse.

L'étendue de ce phénomène d'appauvrissement m'a incité, cette année, à intensifier les contacts avec les clientèles de certains programmes sociaux. Un des moyens privilégiés fut, par exemple, l'envoi d'un feuillet d'information portant sur nos services. Ce feuillet, joint au chèque mensuel de la sécurité du revenu, a permis de joindre environ 175 000 bénéficiaires répartis dans différentes régions du Québec. Un autre envoi est prévu au cours des prochains mois à l'intention de 200 000 autres prestataires. Premier résultat : une levée massive de demandes de renseignements et de plaintes de la part de gens qui, pour beaucoup, ne savaient vraisemblablement pas à qui confier leurs difficultés face à l'administration gouvernementale.

Au-delà des réclamations et des questions, cette opération a permis au Protecteur du citoyen de faire une percée importante auprès de populations vulnérables et souvent silencieuses au moment de faire valoir leurs droits.

Les mêmes préoccupations m'ont amené à me rendre dans l'Outaouais pour y rencontrer, dans le cadre d'une tournée d'information, des représentants d'organismes publics, de groupes communautaires et la presse locale. Population cible de cette action du Protecteur du citoyen parce qu'ils figurent parmi les Québécois qui subissent le plus durement les effets de la pauvreté, les gens de l'Outaouais connaissent peu ce dernier et y ont rarement recours.

Ces initiatives ponctuelles mais aussi notre travail continu auprès des personnes défavorisées nous ont livré cette année un portrait encore plus net de la réalité vécue par les clients pauvres des ministères et des organismes. Cette réalité en côtoie une autre, celle des pouvoirs publics qui, en raison de la conjoncture, doivent faire des choix difficiles. Dans ce contexte de coupures budgétaires, je me dois de rappeler que les décisions administratives doivent respecter la dignité et les droits des citoyens démunis.

Près d'une personne sur cinq... La pauvreté est un phénomène universel auquel n'échappe pas le Québec. Selon des études menées par des organismes spécialisés, le Québec comptait déjà, en 1990, 1 200 000 pauvres, c'est-à-dire des personnes vivant sous le seuil de pauvreté établi par Statistique Canada. Ceci représentait un taux général de pauvreté de 18%.

Ainsi, en 1992, une famille de trois personnes, composée d'un adulte et de deux jeunes enfants, a besoin d'un revenu annuel de 26 579$ si elle vit à Montréal, de 23 344$ si elle vit à Québec et de 18 096$ si elle vit en milieu rural. Mais aux yeux de la Loi sur la sécurité du revenu, cette même famille de trois personnes, qui vit à Montréal, dont le chef participe à une mesure d'employabilité, reçoit des prestations de la sécurité du revenu pour un montant annuel de 11 580$. On est loin du 26 579$ de Statistique Canada! Pour une personne seule vivant à Montréal, le seuil de pauvreté est fixé à 15 426$; on lui accordera 7 200$ à titre de sécurité du revenu si elle participe à une mesure d'employabilité. Dans l'ensemble, c'est donc dire que ces prestations ne représentent que 40% de ce que Statistique Canada considère comme seuil de pauvreté. Or, en juin 1992, les chiffres nous révélaient que 10% de la population québécoise, soit près de 700 000 personnes, vivaient de la sécurité du revenu, tandis que plus d'un demi-million de personnes ne touchant pas ces prestations, demeuraient néanmoins sous le seuil de pauvreté.

Sans chiffrer en détail le phénomène, mentionnons seulement que la pauvreté affecte particulièrement les femmes, les familles monoparentales et... plus de 200 000 enfants québécois. Certaines communautés ethno-culturelles, les populations autochtones et les personnes handicapées font également partie des groupes les plus touchés.

La pauvreté n'est pas que financière. Il faut être conscient que les indicateurs économiques ne révèlent pas les composantes et les conséquences sociales de la pauvreté. La pauvreté accroît de façon considérable les risques de problèmes sociaux et de santé tels que la malnutrition, la maladie, le stress, la polytoxicomanie, le suicide, la criminalité, le décrochage scolaire et le phénomène des sans-abri.

Les recherches montrent aussi que les relations familiales sont vécues de manière plus négative chez les pauvres, que l'espérance de vie est réduite de près de dix ans dans les quartiers défavorisés des grands centres urbains, que les bébés y naissent plus petits. Il est aussi connu que la pauvreté constitue un frein à l'instruction, qu'elle est plus propice au développement des maladies mentales et des désordres de comportement et que les pauvres n'ont pas l'opportunité de recevoir les thérapies appropriées. Trop souvent, elle conduit à la rue et à la prison. Encore là, ces pauvres parmi les pauvres se verront à nouveau défavorisés.

La pauvreté a ses composantes politiques qui se traduisent par l'absence de pouvoir et le peu de représentation auprès des instances publiques. Connaissez-vous un assisté social devenu membre d'un parlement sans autre transition? La pauvreté a aussi des impacts très ancrés socialement tels que la marginalisation des personnes démunies, leur exclusion, la désapprobation dont elles font l'objet et la honte qu'elles en éprouvent.

Le traitement des plaintes de même que l'étude de problèmes plus généraux m'ont donné, à plusieurs reprises cette année, l'occasion de préciser à l'appareil gouvernemental les bases d'une réelle attitude de soutien à l'égard des démunis :

L'information gouvernementale doit être compréhensible, rigoureusement exacte, complète et largement disponible

Cette information doit en effet fournir à la clientèle l'accès le plus direct possible aux renseignements de façon à lui procurer le maximum de services auxquels elle a droit.

Le vocabulaire utilisé dans les publications, les formulaires et la correspondance des organismes publics, tout autant que le langage employé dans les rapports avec les citoyens doivent s'ajuster notamment aux personnes analphabètes ou peu scolarisées. Le déchiffrage d'un message compliqué peut conduire des citoyens démunis à renoncer à un droit ou à ignorer une consigne importante.

La description des programmes doit inclure des données complètes et minutieusement mises à jour, de sorte que la personne puisse, en connaissance de cause, opter pour les solutions les plus avantageuses, qu'il s'agisse par exemple des barèmes de la sécurité du revenu ou de tout autre programme d'aide financière.

L'information gouvernementale doit aussi être pleinement disponible autant dans les régions éloignées que dans les zones urbaines. À cet égard, il m'est apparu cette année que des problèmes d'engorgement téléphonique persistaient dans des organisations aussi sollicitées par la clientèle que la Régie du logement et la Régie de l'assurance-maladie. Dans d'autres cas, la ligne est libre... mais les frais d'appels interurbains demeurent à la charge du client.

Enfin, une information de qualité implique que les fonctionnaires aient le souci d'orienter les citoyens vers les ressources appropriées et qu'ils contribuent ainsi aux résultats de leurs démarches. Bon nombre de personnes qui subissent le renvoi d'un service à un autre, sans succès, se résignent à en chercher la sortie. L'information gouvernementale ne doit laisser personne à l'écart.

Les délais administratifs doivent être évités dans les cas de demandes de moyens minimums de subsistance

Une attente de quelques semaines, même si elle peut être compatible avec certains programmes, est inadmissible lorsque les besoins essentiels d'individus et de familles sont en cause. Le traitement de ces demandes doit tenir compte de la situation précaire des clients démunis et du contexte d'urgence.

Outre les délais générés par des lourdeurs de fonctionnement, le manque d'harmonisation entre des programmes gouvernementaux maintient actuellement des citoyens dans l'attente d'une aide financière de première nécessité. À la charnière entre deux sources de prestations, des personnes en difficulté ne sont prises en charge ni par un premier organisme payeur, ni par un second à cause d'un vide législatif ou administratif laissé par les autorités responsables. J'insiste ici sur la nécessité d'élargir les programmes aux catégories d'individus pénalisés par le phénomène de l'«entre-deux chaises». Dès à présent, ces personnes devront être soutenues par l'une ou l'autre forme d'aide, de façon transitoire, avant même l'adoption de politiques définitives. Il faudra aussi prévoir des mesures transitoires lors de modifications aux programmes ou aux lois.

On ne doit pas empêcher les personnes démunies de recourir à des solutions solidaires (le partage du logement)

Longtemps considéré comme un moyen logique de contrer les effets de la pauvreté, le partage du logement est, pour ainsi dire, puni par la Loi sur la sécurité du revenu. La prestation mensuelle des personnes qui optent pour cette solution est en effet réduite de 98$, ce qui tient compte, invoque-t-on, de la réduction des frais mis en commun.

J'ai critiqué les modalités de cette politique dans mon dernier rapport annuel. Aujourd'hui, elle me paraît encore plus injuste alors qu'il est de plus en plus question d'essoufflement de l'État providence et du nécessaire recours aux ressources du milieu plutôt qu'aux seules structures gouvernementales. D'une part, on veut inciter les gens à se prendre en charge; d'autre part, on freine l'initiative que prendraient certains de partager des dépenses de base afin d'utiliser au mieux des moyens financiers déjà très limités. Au strict plan humain, l'isolement des personnes pauvres est un phénomène social à combattre. En taxant ainsi les prestataires de la sécurité du revenu qui se regroupent, on va à l'encontre de cette évidence. Le partage du logement impose aux personnes qui vivent ensemble des compromis importants et l'État devrait reconnaître, au lieu de le pénaliser, cet effort tenté par des individus pour surmonter la pauvreté. J'entends donc prochainement soumettre au ministère concerné une nouvelle étude tendant à démontrer l'iniquité relative engendrée par cette mesure.

La pauvreté, ou plutôt les différentes formes de pauvreté doivent être bien connues

Le manque de ressources ne se vit ni ne se résout tout à fait de la même façon en zone urbaine ou en région éloignée. De même, la pauvreté récemment accentuée par la conjoncture économique dicte des solutions qui doivent s'ajuster aux circonstances présentes. Les ministères et les organismes doivent donc porter une attention particulière à la diversité des milieux pauvres et adapter les moyens aux caractéristiques locales tout en veillant à ne pas créer de disparités injustes.

De façon générale, cette compréhension des besoins doit conduire les pouvoirs publics à concevoir des programmes et des procédures simples, de façon à ce que le citoyen démuni ne s'embrouille pas dans des catégories, des définitions et des conditions d'accès qui ne sont pas à sa portée.

L'accès aux programmes est un droit reconnu aux personnes admissibles et non un privilège

L'ensemble des employés gouvernementaux concernés par l'administration des programmes sociaux doit refléter une attitude de respect des droits des personnes qui touchent des prestations et utilisent des services. La dignité des personnes pauvres est en effet gravement compromise lorsque des agents de première ligne, leurs supérieurs ou les autorités d'organismes publics associent l'aide financière qu'ils doivent gérer à une forme de générosité soumise à l'arbitraire. Des politiques précises déterminent les fins d'un programme, et les bénéficiaires visés en sont les clients.

■ Les services gouvernementaux : la qualité se répand-elle?

Le gouvernement s'est donné une politique en matière de qualité des services. Mais il ne l'a pas crié sur les toits.

Le 9 avril 1991, le Conseil du trésor adoptait la politique concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens. Politique originale et énergique qui propose, somme toute, que la qualité soit, à l'intérieur de l'appareil d'État, une stratégie d'action. Désormais, le fonctionnaire dispose d'une définition pratique du service exemplaire. De son côté, le citoyen peut s'y référer pour imposer son statut de client. Le progrès est considérable, souligne le Protecteur du citoyen. Mais trop peu de gens savent de quoi il s'agit!

Il est donc question ici de la politique gouvernementale qui fait suite au rapport de la Commission parlementaire du budget et de l'administration sur l'application de la Loi sur la fonction publique. Lors de la Commission, on s'est demandé, entre autres, si la clientèle des services gouvernementaux était assurée de recevoir une réponse respectueuse, exacte, accessible et diligente de la part des fonctionnaires. À cette occasion, j'ai présenté un mémoire à l'Assemblée nationale, document comportant une trentaine de recommandations axées sur l'amélioration générale des services aux citoyens. Plus tard, j'ai pu constater, à ma grande satisfaction, qu'une majorité de mes recommandations avaient guidé les grandes orientations de la politique adoptée en 1991 par le Conseil du trésor.

Plus d'un an après, la qualité se répand-elle dans l'appareil gouvernemental? Et le bruit court-il parmi la population qu'on peut compter sur cet engagement des autorités?

L'analyse attentive de la politique, de même que quelques-unes de ses retombées concrètes, m'amènent aujourd'hui à livrer mes commentaires sur certaines de ses forces et de ses faiblesses. Mais il m'apparaît avant tout que l'opération manque certainement de publicité : il ne faut pas hésiter à mieux faire connaître et comprendre le geste d'avant-garde posé par le gouvernement en faveur de l'amélioration du traitement accordé à chaque citoyen. C'est la raison pour laquelle je

reprends, dans mon rapport annuel, les principes majeurs de cette politique novatrice à laquelle je reproche notamment d'être méconnue...

La politique prévoit que l'usager passe en premier

Au départ, reconnaît-on, «les citoyens demandent non seulement des services de qualité mais exigent aussi d'être de plus en plus consultés à titre de clients, et s'attendent également, en tant que contribuables, à une meilleure gestion de leurs impôts et à un meilleur fonctionnement de l'appareil gouvernemental». Du côté des élus, ces derniers «attendent de la fonction publique qu'elle collabore activement à la recherche de l'excellence dans la gestion des ressources et l'offre de services aux citoyens...». Dès lors, par sa politique, le gouvernement vise à rappeler «l'importance et la première place qu'il faut accorder aux usagers des services gouvernementaux».

La politique a d'abord pour objectif d'améliorer l'accessibilité aux services pour les citoyens et de hausser le degré de satisfaction de ces derniers. À cet égard, les ministères et organismes sont invités à prendre les mesures suivantes:

- «Informer les citoyens des services et avantages mis à leur disposition, mesurer régulièrement le degré de rétention de la connaissance de ces services et avantages auprès de leurs clientèles, notamment auprès des citoyens des communautés culturelles et des personnes handicapées, et développer des stratégies de communication pour accroître l'accessibilité aux services et avantages disponibles.»
- «Réduire au minimum les délais de traitement des demandes des citoyens en fournissant aux fonctionnaires qui donnent les services, les outils pour améliorer leur efficacité parmi lesquels on retrouvera des instructions adéquates et les supports informationnels requis.»
- «Tenir compte des besoins des clientèles en matière d'accessibilité (heures d'ouverture, localisation des bureaux, signalisation, accès physique, systèmes téléphoniques, etc.) et apporter les correctifs requis menant graduellement à un degré de plus en plus élevé de satisfaction des usagers.»

- «Faire en sorte que l'accueil offert permette au citoyen d'être traité avec respect et célérité, de recevoir l'information ou le service recherché et d'être référé adéquatement le cas échéant.»
- «S'assurer de la compréhension et de la facilité de la clientèle à utiliser les divers formulaires de demandes de service; réduire leur nombre et la nature des informations demandées en évitant les duplications avec les autres sources d'information possibles.»
- «Mettre à la disposition de la clientèle analphabète les facilités et les adaptations requises par leur situation particulière, faisant en sorte qu'ils aient davantage accès à l'information générale sur les services publics et sur les avantages à leur disposition; en arriver également à adapter les modes de circulation de l'information requise lors de l'utilisation d'un service gouvernemental.»

L'engagement des employés du gouvernement constitue un autre des buts poursuivis par la politique du Conseil du trésor. Différents moyens sont envisagés afin:

- D'accroître la marge de manoeuvre du personnel;
- De doter les employés des moyens nécessaires à la résolution des problèmes qu'ils rencontrent;
- D'associer les fonctionnaires dans une démarche de qualité prônant l'importance de «bien faire du premier coup»;
- D'accroître l'efficacité des organisations;
- De mettre à la disposition des employés les programmes de formation appropriés, toujours afin d'améliorer la qualité des services.

Les ministères et les organismes sont invités à instaurer une démarche d'amélioration constante. Troisième volet de la politique, cette autre priorité implique, de la part des différentes administrations, des plans d'action, la consultation des employés à différents paliers décisionnels, l'évaluation continue de la qualité des services et des programmes par rapport aux besoins des usagers, et la mise sur pied de mécanismes de consultation avec les clientèles et les partenaires.

Les grands axes ainsi tracés, qui sont les maîtres d'oeuvre de l'application de la politique? Ce sont les sous-ministres et les dirigeants d'organismes qui sont responsables de sa mise en place. Il leur revient également la tâche de dresser périodiquement un bilan sur l'implantation de la politique et d'en faire état dans leur rapport annuel d'activités. Ce bilan doit, par exemple, fournir des indicateurs sur les délais de service, la satisfaction de la clientèle, le traitement des plaintes et la productivité des ressources. Par ailleurs, il est prévu que l'Office des ressources humaines effectue un suivi de l'implantation de la politique et fournisse une aide aux administrations.

Bravo. Le Protecteur du citoyen ne peut que se réjouir d'une telle politique qui englobe de façon complète tous les aspects de l'amélioration des services. Notre institution a vivement encouragé l'adoption de ces principes d'action. Les citoyens seraient-ils pour autant devenus «les premiers clients de l'administration»? À certains égards, on leur réserve effectivement une meilleure place. Mais d'autres pas devront être faits.

La qualité y gagne un statut officiel

Fort heureusement, la qualité dans la fonction publique existait bien avant qu'une politique en prévoit l'implantation de façon plus formelle. Je demeure convaincu que, depuis longtemps, les fonctionnaires et, parmi eux, ceux qui sont en contact étroit avec la population, font généralement leur travail de façon consciencieuse et responsable. Nos statistiques en témoignent d'ailleurs : sur trois plaintes adressées à nos services, une seule s'avère justifiée. En ce sens, la politique n'invente pas dans l'administration ce qui s'y trouvait déjà. Là où elle est d'avant-garde, c'est qu'elle insère la qualité dans les structures et les modes de fonctionnement. De fait, cette politique érige en système une volonté collective de mieux faire, elle est intégrée aux processus de gestion de l'appareil gouvernemental, elle est cohérente et elle concerne chacun des fonctionnaires et leurs dirigeants.

De plus, cette politique est très large : l'information aux citoyens, l'accès aux services, la promptitude à répondre aux demandes des citoyens, la qualité des services d'accueil, la qualité des formulaires gouvernementaux, les besoins des clientèles spécifiques, la motivation des décisions, l'information sur les recours que possèdent les justiciables en regard des décisions rendues, l'établissement de mécanismes de traitement des plaintes, les mesures de qualité, la consultation du public, les sondages...

Cette politique a aussi l'avantage d'associer les citoyens et les partenaires du gouvernement dans l'élaboration et l'application des programmes gouvernementaux en tenant compte de leurs attentes.

Au-delà de ses visées d'amélioration de la qualité des services, la politique se hisse donc au plan de la transparence de l'État. Cette transparence comprend non seulement le droit de tout citoyen de connaître les motifs des décisions qui le concernent et de recevoir l'information adéquate sur les services gouvernementaux et les recours, mais aussi d'être associé de près aux prises de décision, d'être consulté et, également, d'être entendu en ce qui concerne ses attentes et sa satisfaction.

Ma connaissance de ce qui existe ailleurs me laisse croire que cette politique est une des plus originales dans les pouvoirs publics. Comme l'expliquait le Ministre délégué à l'administration et à la fonction publique et Président du Conseil du trésor, lors de l'annonce de cette politique en octobre 1991, «le but recherché est l'implantation de la qualité comme une philosophie de gestion, une stratégie d'entreprise soucieuse d'obtenir une meilleure satisfaction de ses clients au moindre coût...»

Une politique ? Quelle politique ? La nouvelle a-t-elle circulé? La politique est-elle bien connue des personnes qui devraient, en principe, en imaginer les modes d'application et mettre le tout en pratique dans leur travail quotidien? Des rencontres avec les employés et les gestionnaires de certains ministères et organismes m'ont laissé croire qu'un grand nombre de fonctionnaires n'ont jamais été mis au fait de cette politique. J'estime que des efforts doivent être déployés, sans plus attendre, par les autorités publiques afin que le contenu du document soit largement diffusé auprès des principaux intéressés.

Il est impérieux également que ceux qui font partie de la scène publique, comme les médias d'information, portent attention à cette politique, en suivent les développements et en rappellent l'existence à la population. La connaissance que peuvent avoir les citoyens des mesures adoptées par le gouvernement est le gage de progrès plus rapides.

Les pouvoirs publics et les médias se doivent donc de renseigner les clients de l'État pour leur permettre d'exiger le respect d'une politique qui leur donne accès à un meilleur service.

La publicité a ici un retard à rattraper.

Les uns sont visés, les autres pas (allez comprendre pourquoi...)

La politique sur la qualité des services a une portée d'action très limitée et c'est là, à mon sens, sa principale faiblesse. L'énoncé ne concerne en effet que les ministères et les organismes dont le personnel est nommé en vertu de la Loi sur la fonction publique. Sont donc exclus de la politique :

- Les écoles, les commissions scolaires, les polyvalentes, les cégeps et les universités;
- Les établissements du réseau de la santé;
- Les organismes et les sociétés d'État où les employés ne sont pas considérés comme des fonctionnaires, soit notamment des organismes comme Hydro-Québec, la Société des alcools du Québec, la Société immobilière du Québec, la Commission des droits de la personne, la Commission des services juridiques, les bureaux d'aide juridique et des dizaines d'autres organismes et sociétés qui offrent des services directs à la population et pour lesquels celle-ci paie des taxes et des impôts.

Lorsqu'il est question de qualité, il ne m'apparaît pas réaliste de découper ainsi les services aux citoyens même si, en d'autres circonstances, on peut employer l'habituelle approche tridimensionnelle (secteurs public, parapublic et péripublic). Après tout, le contribuable et consommateur des services de l'État n'est pas, lui, sectionné en trois individus distincts au moment de faire affaire avec les différentes ramifications de l'administration. Selon quelle logique peut-on expliquer au citoyen qu'il bénéficie des effets de la politique lorsqu'il s'adresse à un ministère visé, mais que ces dispositions n'interviennent plus lorsqu'il tient son rôle de client de l'aide juridique ou d'un centre d'accueil! Prenons plutôt exemple sur l'Angleterre qui adoptait récemment «une charte des citoyens» qui englobe l'ensemble des services publics, même les municipalités, et ce, à l'avantage de la clientèle.

Certains répondront que les services publics exclus de la politique tirent profit d'une indépendance et d'une autonomie de gestion pour réaliser leur mandat, et que d'autres lois interviennent alors pour imposer des standards de qualité. Pour ma part, je considère que ce raisonnement peut être facteur de disparités dans la qualité du traitement accordé à chaque citoyen. Seule une politique uniforme peut susciter, en matière de qualité, une philosophie de gestion collective.

Par ailleurs, la fragmentation des secteurs publics conduit à une série d'incohérences dont voici des exemples parmi d'autres : alors que les ministères de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et de la Science sont régis par la politique, les institutions d'enseignement qui relèvent de ces ministères n'y sont pas assujetties; la situation est analogue au ministère de la Santé et des Services sociaux où la politique est applicable, ce qui n'est pas le cas dans son propre réseau d'établissements de la santé. Les uns sont visés, les autres pas. Allez comprendre pourquoi Hydro-Québec n'est pas touchée par la politique alors que son Commissaire aux plaintes l'est!

Parmi la liste des ministères et des organismes concernés par la politique sur la qualité, qu'on pense à des pôles aussi éloignés l'un de l'autre que le sont le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche par rapport à la Régie des rentes ou au ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration : on a une démonstration concrète que la politique s'ajuste à la diversité de tous les types de services publics de même qu'aux attentes de chacune des clientèles.

La politique compte sur les volontaires

La politique n'est pas obligatoire. Les ministères et les organismes sont donc simplement invités à l'appliquer à l'intérieur de leurs services. Je ne lui reproche pas cette marge de manoeuvre laissée aux décideurs parce que je crois que la qualité des services publics est avant tout une question de valeurs sociales et d'éthique professionnelle et institutionnelle. À ce titre, la politique sera mieux comprise, mieux accueillie et mieux gérée si on l'intègre volontairement à ses propres priorités plutôt que de devoir la subir sans discussion. Toutefois, lors de l'implantation de la politique, les ministères et les organismes doivent pouvoir bénéficier d'une aide adéquate de la part de l'Office des ressources humaines, ce dernier étant désigné, je le mentionnais précédemment, comme responsable du suivi de la mise en oeuvre et du développement d'outils et d'indicateurs de qualité.

N'étant qu'incitative, la politique porte en elle le risque que des ministères et des organismes en reportent la concrétisation à plus tard, beaucoup plus tard. Nous comptons, dès lors, que le Ministre délégué à la fonction publique ainsi que l'Office des ressources humaines fassent preuve de la vigilance requise en exigeant notamment les bilans annuels prévus et en adoptant, au besoin, les mesures qui s'imposent.

Pour le Protecteur du citoyen, les éléments de cette politique s'ajoutent aux moyens dont il dispose déjà pour intervenir au nom de la clientèle des services publics. À cet égard, notre travail consiste maintenant à développer les meilleures utilisations de la politique dans nos rapports avec nos interlocuteurs du gouvernement.

L'envers des plaintes: les «bons coups» de l'administration

Mon dernier rapport annuel soulignait déjà certaines initiatives de ministères et d'organismes soucieux de rehausser la qualité des services à la clientèle. À l'extrême opposé des plaintes que nous recevons et qui nous révèlent, pour une part d'entre elles, des lacunes de l'administration, se trouvent donc des améliorations concrètes ou des améliorations... annoncées. Je trouve important qu'un rapport annuel comme celui du Protecteur du citoyen, outre de dénoncer les lacunes, fasse part des initiatives valables, et ce, pour plusieurs raisons. D'une part, parce que cela rejoint notre mandat de recours neutre. D'autre part, parce que le travail des fonctionnaires, lorsqu'il est bien fait, ne s'attire pas toujours (pas souvent) la valorisation qu'il mérite. Enfin, parce que la publicité accordée aux «bons coups» peut en décupler les effets : le citoyen informé peut, en effet, mieux se prévaloir d'éventuelles modifications qui jouent en sa faveur.

Les initiatives positives que nous avons tenu à mentionner dans ce rapport sont soit relatées dans la section portant sur le ministère ou l'organisme dont il est question, soit listées en annexe. Certaines de ces améliorations ont fait leurs preuves en ce sens que nous les avons constatées lors de nos interventions. D'autres nous ont été rapportées par des sous-ministres. Dans ces derniers cas, nous avons présumé que les bonnes nouvelles faisaient référence à de réels progrès et que l'accent mis sur la qualité incitait les responsables à tenir leurs engagements.

La qualité se répand-elle? C'est aussi au citoyen d'y voir : le client des services du gouvernement a des droits mais aussi des devoirs.

Quand le citoyen fait affaire avec les services de l'État, il a le devoir... de préparer le terrain, de présenter clairement sa cause, d'être un interlocuteur correct, de ne pas tout confier à sa seule mémoire, de ne pas négliger la correspondance et aussi, au besoin, de se plaindre à qui de droit.

Cette année, à quelques reprises, j'ai tenu à rappeler que si le citoyen doit être promptement et convenablement assisté dans ses démarches administratives par les employés de l'État, il doit aussi, dans son propre intérêt, être responsabilisé par rapport à la défense de ses droits et au suivi des questions qui le concernent. Il est évident que l'effort ne peut être demandé à tous au même degré et que les personnes particulièrement démunies devront être davantage prises en charge. Mais on peut demander une connaissance élémentaire d'un certain mode d'emploi aux autres individus, ceci afin que la fonction publique, d'une part, soit la plus efficace possible à leur endroit et, d'autre part, qu'elle ne soit pas considérée comme l'ennemie dans les discussions.

Une certaine stratégie

D'un côté, le fonctionnaire. Il se peut que la montagne quotidienne de ses dossiers l'éloigne de son devoir d'écouter attentivement le point de vue du citoyen, de lui livrer des explications claires, de retourner ses appels. Il se peut également qu'il abuse de sa position d'apparente supériorité sur le client et lui tienne des propos autoritaires et à sens unique.

Le citoyen, de l'autre côté, ne fait pas toujours preuve de patience et de modération, surtout s'il vient de prendre connaissance d'une décision qui ne le satisfait pas et qu'il attendait depuis des mois... ou des années. Il arrive aussi que des clients injurient leur vis-à-vis ou fassent du harcèlement téléphonique parce qu'ils estiment que tout leur est dû.

Heureusement, ces cas de négligence et de tension sont exceptionnels. Les problèmes rencontrés résultent plus souvent d'incompréhensions qui peuvent toute-

fois donner lieu à des erreurs et à des injustices dont certaines seront corrigées tandis que d'autres signifieront des pertes de droits pour le citoyen.

Un minimum de «stratégie d'action» prévient une bonne part de ces situations. J'ai donc énuméré en annexe de ce rapport annuel une série de démarches, ressources et précautions sous forme de conseils pratiques. J'ai ainsi fait ressortir une série de responsabilités qui incombent au citoyen. Il en va ainsi de ses devoirs :

- Bien définir ses raisons de communiquer avec l'administration;
- Recourir à certains organismes clés;
- Prendre en note des données importantes;
- Conserver et classer la correspondance;
- Faire appel, le cas échéant, aux mécanismes de traitement des plaintes.

Je souhaite que les quelques consignes précisées en annexe soient à la portée du plus grand nombre et que l'administration et les médias y fassent écho auprès de leurs clientèles.

Le Sommet de la justice a donné lieu à un vaste exercice d'amélioration de la qualité des services aux justiciables. Et après?

En février 1992, se tenait le très attendu Sommet de la justice sous le thème «La justice : une responsabilité à partager». Ce forum, premier du genre, réunissait à la même table de discussion des professionnels de la justice, des représentants socio-économiques et des porte-parole des justiciables. Le Ministre de la Justice, instaurateur du Sommet, y avait invité le Protecteur du citoyen à titre d'observateur et de représentant du public.

Ce Sommet constitue, à mon avis, le point de départ d'améliorations qui s'imposent. Entre autres annonces, l'accès à l'aide juridique en sort élargi, la médiation familiale s'étend à tout le Québec, la division des petites créances accueille des causes impliquant des montants plus élevés, la perception des pensions alimentaires fait un pas en avant et la réforme des tribunaux administratifs verra le jour. Cependant, ces progrès, bien que significatifs, demeurent insuffisants sous plusieurs angles.

Le climat est aux compressions budgétaires, a tenu à redire à quelques reprises le Ministre de la Justice, et les propositions soumises devaient, à cet égard, être réalistes.

Mes commentaires et recommandations en marge du Sommet se retrouvent plus loin dans ce rapport (voir la section consacrée au ministère de la Justice). Brièvement, certaines de mes remarques portent sur les points suivants :

- L'aide juridique ne hausse pas suffisamment le seuil des revenus admissibles à la gratuité des services. De plus, un ticket modérateur est prévu, ce qui représente un déboursé inadmissible pour les personnes déjà démunies;
- La médiation familiale gratuite ne devrait pas être réservée aux seuls couples dont le litige est porté devant la cour;
- Le système de perception des pensions alimentaires au Québec devrait, entre autres, confier à l'État le soin de recouvrer la pension alimentaire auprès du conjoint débiteur;
- La division des petites créances devrait avoir compétence sur des réclamations allant jusqu'à 5 000$, et les demandeurs ne devraient pas être forcés d'assumer la responsabilité de faire exécuter leur jugement;
- La réforme des tribunaux administratifs devrait être précédée d'audiences publiques de façon à permettre aux groupes concernés par ces instances de se faire entendre.

Je compte suivre attentivement l'évolution des différents engagements et projets annoncés lors du Sommet de la justice. Pour sa part, le Ministre de la Justice a annoncé qu'il déposera un document faisant état de ses prises de position sur les sujets qui ont été abordés au Sommet. Nous comptons que les nouveaux mécanismes apportent de véritables garanties d'accès à la justice pour les citoyens, et que leur implantation s'effectue dans des délais raisonnables.

Les services du Protecteur du citoyen : généralement appréciés, un peu mieux connus qu'avant, en changement.

Nous avons interrogé nos clients sur la qualité de nos services : 86% d'entre eux nous recommanderaient à leurs amis...

Depuis quelque temps, nous incitons fortement les ministères et les organismes à recourir à différents modes d'évaluation de la qualité de leurs services : quelles sont les attentes des clients et comment mieux y répondre? Au cours de l'été 1991, le Protecteur du citoyen a posé les mêmes questions aux personnes qui avaient, peu de temps auparavant, fait appel à lui.

Déjà en 1990, le Protecteur du citoyen avait rejoint la population québécoise par voie de sondage[1]. Nous voulions alors savoir si l'institution était connue et dans quelle proportion les gens avaient une perception exacte de son mandat. Il en est ressorti que de nombreux individus avaient le sentiment d'avoir subi une erreur ou une injustice de la part du gouvernement québécois (10% des foyers, soit 236 000 ménages). Si 30% de la population avait entendu parler du Protecteur du citoyen, peu de gens à l'intérieur de ce groupe avaient songé à ce recours pour tenter d'obtenir des correctifs.

Un second sondage[2], s'adressant cette fois strictement à notre clientèle, a demandé à des gens qui avaient fait appel à nos services de nous signifier leurs attentes et de formuler leurs commentaires en regard des services reçus. Le sondage a d'abord révélé que les clients qui s'adressent à nous estiment, dans une proportion de plus de 75%, qu'ils font face à une situation extrêmement difficile à vivre.

1 *Notoriété du Protecteur du citoyen, sondage d'opinion auprès de la population québécoise, août 1990, sondage Crop.*

2 *La qualité des services offerts par le Protecteur du citoyen, sondage auprès des usagers, novembre 1991.*

Un taux de satisfaction élevé. Et une recherche du superdéfenseur!

La grande majorité des personnes contactées se sont montrées satisfaites des services du Protecteur du citoyen, ont apprécié l'empressement de ses employés à intervenir et à parvenir au meilleur résultat, et ont éprouvé une sécurisante impression de prise en charge. Ainsi, dans des proportions de 80 à 90%, les usagers :

- Se sont dits satisfaits des heures d'ouverture des bureaux, de la disponibilité du personnel et de l'accès téléphonique;
- Ont qualifié le personnel du Protecteur du citoyen de poli, respectueux et compréhensif;
- Ont apprécié les explications claires qui leur ont été données et la rapidité du service;
- Recommanderaient à leurs proches et à leurs amis de recourir à nos services.

Par ailleurs, le sondage a démontré que les critiques à l'égard de notre fonctionnement provenaient généralement de citoyens auxquels nous avions dû répondre que leur plainte n'était pas justifiée. La même étude révèle toutefois que les personnes ainsi déçues des résultats obtenus acceptent mieux l'issue de l'affaire lorsque le représentant du Protecteur du citoyen qui a traité leur demande les a bien informées de la progression de l'enquête. Cette constatation confirme l'importance qu'accorde le citoyen à l'information spécifiquement rattachée à son cas personnel. À plusieurs reprises, j'en ai souligné le caractère essentiel à des ministères et à des organismes que je juge avares de ce genre de renseignements. Notre institution n'échappe évidemment pas à cette même obligation.

La consultation auprès de notre clientèle en a par ailleurs décrit les attentes très élevées : on recherche habituellement un avocat, j'ajouterai même un superavocat, diligent, gratuit, allié inconditionnel du citoyen, et suffisamment outillé pour faire modifier sur-le-champ des lois et des jugements. Cette image du Protecteur du citoyen, cette subjectivité et cette toute-puissance qui nous sont conférées, nous ont conduits à nous interroger sur les causes d'un tel phénomène. Même si nous comptons améliorer la qualité de nos communications, cette seule mesure ne saura

ramener les attentes des clients à des proportions plus réalistes, d'autant plus que notre institution n'est pas un groupe de pression et ne peut épouser aveuglément les doléances et récriminations des personnes qui portent plainte, et ce, parce que le Protecteur du citoyen se doit de demeurer impartial et objectif.

Enfin, les répondants, dans plus de 90% des cas, estiment que le Protecteur du citoyen devrait avoir la possibilité d'intervenir dans tous les secteurs de l'administration (écoles, hôpitaux, sécurité publique, centres d'accueil, etc.).

Ce sondage sur la satisfaction et les attentes de notre clientèle nous convainc de la nécessité, pour chaque ministère et organisme, de procéder à une telle consultation. Associé à d'autres outils, le sondage permet de poursuivre la recherche de la qualité des services et l'amélioration des rapports entre les citoyens et l'appareil gouvernemental. La satisfaction exprimée permet de savoir que l'on fait bien les choses; les réserves et les mécontentements incitent à se réorienter. Les frais de l'opération deviennent dès lors un investissement.

Il ne faut pas oublier que les différentes techniques d'amélioration de la qualité ont d'abord été développées dans le secteur privé qui n'a pas craint d'évaluer les réactions de sa clientèle et d'annoncer publiquement que des améliorations devaient être apportées à certains produits et services. Aujourd'hui, de nombreuses entreprises ont implanté, au sein de leur organisation, des démarches de qualité totale car elles ont réalisé que leurs profits pourraient s'en trouver améliorés. De la même façon, l'administration qui parvient à mieux répondre aux attentes des contribuables et de la population en général en tire de réels profits.

«Opération Virage» : l'amélioration est aussi dans notre camp

L'institution a pris un tournant majeur pour différentes raisons : pour mieux répondre aux demandes des citoyens, pour intervenir plus rapidement, et aussi pour susciter la rencontre des premiers intéressés : d'une part, le client qui vit les difficultés et, d'autre part, l'administration qui est pointée du doigt.

Dans la foulée de certaines mesures adoptées au cours des deux dernières années en vue d'augmenter notre efficacité, nous avons amorcé, en 1991-1992, des change-

ments majeurs dans nos façons de fonctionner. Nous avons en effet entrepris une réforme appelée «Opération Virage» dont les buts rejoignent l'amélioration de la qualité des services au sujet de laquelle nous insistons tellement auprès de nos vis-à-vis du gouvernement...

Nous référons certaines plaintes aux recours concernés

Il nous est toujours clairement apparu que les actions de l'administration lui étaient directement imputables et, en ce sens, nous insistons régulièrement sur le fait que les ministères et organismes du gouvernement doivent être les premiers à corriger les erreurs, les abus ou les injustices dont ils sont les auteurs[3]. Il leur revient donc de déceler les causes d'insatisfaction et d'y remédier. À cet égard, nous avons notamment recommandé que chacun des ministères et des organismes se dote d'un bureau d'examen des plaintes, situé au niveau supérieur de l'organisation et non engagé comme tel dans les opérations et les décisions quotidiennes. À ce jour, 26 ministères et organismes se sont dotés d'un tel bureau sous des appellations diverses. L'instauration de tels mécanismes, que nous continuons d'encourager, nous permet de référer une part de nos clients à ces instances avec lesquelles nous développons des liens fonctionnels. Nous avons toutefois établi des critères selon lesquels certaines plaintes doivent être, dès le départ, retenues pour enquête par nos services. Ce sont généralement des plaintes qui présentent l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes :

- Elles nécessitent une action très rapide;
- Elles ont occasionné des démarches répétées de la part des clients qui sont demeurés insatisfaits des résultats obtenus;
- Elles nous sont adressées par des personnes qui ont de la difficulté à exprimer leur problème ou qui semblent incapables d'effectuer les démarches appropriées;
- Elles sont formulées par des citoyens aux prises avec des difficultés d'ordre linguistique ou culturel;
- Elles proviennent de clients vivant en région éloignée où on ne retrouve pas de bureaux gouvernementaux.

3 *21e rapport annuel, p.14.*

Nous nous préoccupons de savoir si les recours concernés se sont montrés... concernés.

Pour le Protecteur du citoyen, le fait de référer des plaintes aux instances administratives ne signifie pas pour autant qu'il se désengage de ses responsabilités. Au contraire, nous invitons le client à revenir chez nous s'il n'est pas satisfait de la réponse fournie par le recours gouvernemental.

Toujours dans le but de procéder à un suivi des cas ainsi référés, nous instaurons actuellement des mécanismes de rétroaction de contrôle *a posteriori* par échantillonnage : parmi tous les dossiers orientés vers les bureaux de traitement des plaintes, nous en prélevons un certain nombre et étudions l'issue de l'affaire et le traitement reçu par le citoyen, et cela, même si ce dernier n'a pas fait appel à nous par la suite. De cette manière, nous pouvons vérifier si les ministères et les organismes en cause ont correctement réexaminé ces dossiers. D'autres dossiers font l'objet d'un suivi par le délégué en raison de certaines particularités de la plainte.

L'accent mis sur la référence contribue, croyons-nous, à situer davantage les ministères et les organismes par rapport aux gestes et aux décisions qui leur sont imputables. Par ailleurs, ce mode d'intervention du Protecteur du citoyen responsabilise davantage ses clients qui, pour une part d'entre eux, prennent peu d'initiatives personnelles avant de s'adresser à ses services.

Je crois que les citoyens vont, avec le temps, reprendre un certain contrôle sur la bureaucratie s'ils font l'effort non seulement de communiquer avec elle, mais aussi d'obtenir les explications et les renseignements pertinents, voire de convaincre l'administration de modifier sa décision ou son attitude. Le rétablissement de rapports avec l'administration est un gage de démocratie et de transparence des pouvoirs publics.

Cependant, je me dois d'espérer que la politique du Conseil du trésor conscientise davantage l'ensemble des ministères et des organismes. Je souhaite que l'amélioration de la qualité des services aux citoyens engendre la nécessité de créer, par les bureaux d'examen des plaintes, de véritables recours qui correspondent à des impératifs d'efficacité, de transparence et de justice légère à la portée des citoyens qui s'estiment lésés par l'administration.

Nous avons réduit chez nous ce qu'il nous arrive de dénoncer ailleurs : les délais

Même si les délais imposés à nos clients étaient, le plus souvent, relativement courts, nous avons adopté des mesures concrètes pour accroître notre promptitude à répondre aux demandes qui nous sont adressées. Pour ce faire, nous avons, entre autres, fusionné nos services d'accueil et nos services d'enquête. Parallèlement, nous avons adopté une procédure qui permet de répondre très rapidement à des demandes de renseignements et de conclure, sur certaines catégories de plaintes, dans un délai très court, indépendamment de l'urgence de la plainte. Ces mesures donnent déjà des résultats même si elles n'ont été implantées que graduellement depuis l'automne 1991[4].

Nous avons cherché à pouvoir parfois décupler les résultats

Si le Protecteur du citoyen se doit de traiter les plaintes individuelles et de s'assurer, le cas échéant, que l'administration veille à corriger la situation préjudiciable, il ne peut se limiter à ce genre d'intervention. Souvent, la répétition de plaintes de même nature dans un secteur donné laisse entrevoir que les problèmes soulevés ne sont pas des problèmes isolés mais des lacunes et des déficiences dans les politiques administratives, les directives, les processus, les règlements et les lois.

D'où l'importance d'enquêter pour définir les causes précises de ces problèmes répétés qui ne pourront être solutionnés que par une intervention à portée plus générale auprès des autorités concernées. De cette manière, si une solution est apportée par notre intervention, avec le concours de l'organisation gouvernementale en cause, le problème est éliminé pour l'avenir au bénéfice de l'ensemble de la population ou d'une clientèle particulière. Ces interventions à effet collectif constituent aussi une démarche préventive aussi valable qu'une demande purement curative.

À ce jour, nous avons décelé de nombreuses situations commandant, de notre part, ce genre d'intervention. Nous entendons dès lors pousser plus à fond cette autre approche en amont des problèmes.

---

4 *Voir «Nos statistiques.»*

Nous nous sommes adressés à des dizaines de milliers de fonctionnaires

Le Protecteur du citoyen n'est pas un intrus qui fait enquête par-dessus l'épaule des fonctionnaires mais plutôt un allié dans la recherche des meilleurs services pour la clientèle. Nous avons eu recours, cette année, à plus de 40 journaux internes de ministères et d'organismes pour préciser notre rôle aux employés de l'État.

Lorsqu'un fonctionnaire apprend que l'un de ses dossiers fait l'objet d'une enquête de notre part, il s'interroge forcément sur la nature de notre intervention, de nos pouvoirs et des retombées de notre décision. À cet égard, notre action est mieux perçue si notre rôle est bien compris par l'employé ou les autorités auxquels nous demandons de justifier leur position. Il ressort également de notre expérience quotidienne que les résultats de nos démarches sont plus satisfaisants pour les parties en cause si nous pouvons compter sur la collaboration de nos interlocuteurs gouvernementaux. Cette collaboration nous est souvent acquise et j'ai déjà souligné la qualité des rapports que nous avons habituellement avec les personnes responsables des cas à l'étude. Toutefois, des imprécisions sur notre mission persistent et nous avons tenu cette année à expliquer clairement notre mandat aux fonctionnaires, qu'ils soient ou non susceptibles, de par leurs fonctions, d'être un jour visés par l'une de nos enquêtes.

Dans le cadre de cette opération de communication, les ministres, sous-ministres, dirigeants d'organismes ainsi que les directeurs et directrices des communications ont fait preuve de collaboration et nous avons bénéficié du concours de journaux internes de ministères et d'organismes qui ont publié une série d'articles que nous leur avons soumis et qui venaient répondre à plusieurs questions. Que fait le Protecteur du citoyen? Comment se déroulent ses enquêtes? Quelles en sont les conséquences pour les fonctionnaires visés? Quels sont les ministères et les organismes le plus souvent mis en cause? Quels sont les motifs de plaintes les plus fréquents?

Premier du genre, ce contact avec les fonctionnaires nous a permis de leur montrer à quel point nous devons faire preuve de neutralité et d'impartialité dans l'analyse des situations. En effet, il ne faut jamais perdre de vue que l'enquête que nous menons doit être objective. Nous n'avons, au départ, aucun préjugé. À chaque fois

que nous devons conclure que la plainte d'un citoyen n'est pas fondée, cela signifie que nous donnons raison à l'administration sur la façon dont l'affaire litigieuse a été traitée et sur la décision administrative.

Le Protecteur du citoyen n'impose pas son verdict. Il fait des recommandations et des propositions, lesquelles ne peuvent être suivies par l'administration que dans la mesure où nous pouvons, par la raison et la persuasion, la convaincre du bien-fondé de nos positions. À cet égard, une meilleure information auprès des fonctionnaires, des dirigeants d'organismes et des ministres sur notre mission et nos critères d'intervention ne peut que favoriser une efficacité accrue tant de notre bureau que de celui de l'administration.

La Commission des institutions de l'Assemblée nationale propose des changements à la Loi sur le Protecteur du citoyen

Et les changements recommandés sont majeurs.

Dans mon dernier rapport annuel, j'ai fait état des travaux de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale qui, de sa propre initiative, a procédé à l'examen du mandat, des orientations, des activités et de la gestion du Protecteur du citoyen. À l'occasion de cet examen attentif de notre institution, la Commission a tenu une consultation populaire qui a suscité l'intérêt de nombreux organismes publics et regroupements sociaux et professionnels. En tout, 69 mémoires ont été présentés et ont traduit, dans l'ensemble, un appui général à l'action du Protecteur du citoyen. Très majoritairement, les intervenants ont même proposé de renforcer nos pouvoirs et d'élargir notre champ de compétence.

Au terme des audiences et de l'étude des documents déposés, la Commission des institutions m'a interrogé sur différents aspects soulevés par les discussions. Par la suite, les membres de la Commission ont déposé à l'Assemblée nationale leur rapport final et une série de recommandations. Les commentaires et changements préconisés visent notamment une autonomie financière accrue pour le Protecteur du citoyen par rapport au pouvoir exécutif, le développement de ses actions de communication de façon à être mieux connus de la population, l'usage exclusif du titre de «Protecteur du citoyen» et des termes «protecteur» et «ombudsman»

pour éviter la confusion avec d'autres recours qui ne sont pas indépendants, l'adoption de l'appellation «Protecteur des citoyens et des citoyennes», la mise en place d'un programme d'accès à l'égalité pour le personnel de l'institution.

D'autres recommandations ont plus particulièrement touché les aspects suivants de notre fonctionnement :

L'implantation dans les régions

La Commission estime que les services du Protecteur du citoyen doivent être plus accessibles à l'ensemble de la population et recommande l'établissement de bureaux d'accueil en région, en dehors de nos seuls bureaux de Sainte-Foy et de Montréal. Il est donc recommandé que le Protecteur du citoyen crée des bureaux à l'extérieur de ces deux villes.

Le mandat du Protecteur du citoyen

La Commission définit ici de nouveaux pouvoirs d'intervention pour le Protecteur du citoyen. Ses propositions en ce sens viennent, d'une part, augmenter ses possibilités d'action dans des secteurs où il oeuvrait déjà, et d'autre part, engager le Protecteur du citoyen dans des domaines hors de sa compétence actuelle.

Il est notamment recommandé :

- Que la compétence du Protecteur du citoyen, actuellement limitée aux organismes du gouvernement dont le personnel est nommé et rémunéré selon la Loi sur la fonction publique, s'étende désormais aux organismes dont la majorité des membres est nommée par le gouvernement ou un ministre, ou dont le fonds social fait partie du domaine public.
- Que les usagers du réseau de la santé et des services sociaux puissent bénéficier d'un recours ultime, efficace, indépendant et transparent, en faisant appel soit à une instance désignée à cette fin, soit au Protecteur du citoyen.
- Que le Protecteur du citoyen puisse, à titre de recours ultime, traiter les plaintes mettant en cause les institutions d'enseignement.

- Que le Protecteur du citoyen puisse conclure des ententes avec des municipalités désireuses de lui confier le traitement externe des plaintes formulées par des contribuables à l'égard de l'administration municipale.
- Que le mécanisme de révision de la Commission de la santé et de la sécurité du travail soit modifié de façon à ce que l'organisme puisse plus facilement donner suite aux recommandations du Protecteur du citoyen.
- Que le Protecteur du citoyen puisse faire enquête au sujet de tout mandataire ou entrepreneur d'un organisme public.

Le rôle de la Commission des institutions en regard du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen tient son mandat de l'Assemblée nationale, établit avec les parlementaires des liens de collaboration et leur fait part, au besoin, des manquements majeurs de l'administration par voie de rapport spécial. Dans un souci de faciliter le travail commun, la Commission se propose comme entité intermédiaire et recommande d'être elle-même chargée par l'Assemblée nationale d'étudier toute question relative à l'institution du Protecteur du citoyen, ceci incluant l'examen de son rapport annuel, de ses rapports spéciaux, de ses prévisions budgétaires, de ses engagements financiers et de ses plans d'action.

Ces avenues de changement ont été proposées par la Commission des institutions en novembre 1991. Nous y avons vu le signe d'une confiance exprimée à l'égard du recours que nous représentons. Par ailleurs, dans la mesure de nos moyens, nous avons déjà tenu compte de certaines observations de la Commission. Celle-ci demandait notamment que nous fassions état des refus persistants de l'administration à l'égard de nos recommandations. Notre présent rapport annuel décrit ces cas précis.

Je tiens toutefois à revenir sur les conclusions de la Commission auxquelles le Protecteur du citoyen ne peut lui-même donner suite, soit les modifications à sa loi (par exemple en matière d'extension des compétences) ainsi qu'une série de mesures administratives. Ce sont là des recommandations qui découlent notamment des volontés clairement exprimées par les nombreux groupes présents lors de la consultation et qui reflètent, à bien des égards, des besoins exprimés par la population en général. Je trouve essentiel que les décisions qui seront prises après

étude du rapport de la Commission tiennent compte de ces points de vue. J'insiste également sur le fait qu'à l'étape de la concrétisation, en tout ou en partie, des recommandations du rapport, le Premier ministre et l'Assemblée nationale soient les seuls décideurs. De leurs réactions dépendent donc l'après-commission et l'évolution de notre institution.

Dans le régime parlementaire actuel, seul un ministre peut déposer et piloter un projet de loi de ce genre. En 1987, le Ministre de la Justice avait assumé les responsabilités de faire adopter, par l'Assemblée nationale, les changements apportés à la Loi sur le Protecteur du citoyen.

Parmi les enquêtes spéciales

L'Office des professions et le mécanisme disciplinaire

Manque de transparence, de neutralité et d'indépendance, absence du public dans le processus d'examen des plaintes : ce sont des lacunes fréquemment reprochées à l'actuel mécanisme disciplinaire prévu au Code des professions. Ce sont ces critiques répétées qui nous ont amenés à entreprendre une vaste étude des recours dont dispose le citoyen qui désire se plaindre des services reçus par un professionnel.

Dans mon dernier rapport annuel, j'ai mentionné que nous étions sur le point de livrer nos conclusions sur le système en place et sur les améliorations à y apporter. Cette enquête est effectivement complétée et on retrouvera plus loin dans le présent rapport nos commentaires et recommandations. En résumé, précisons que des failles évidentes empêchent le traitement impartial des plaintes. Dès lors, nous proposons une révision en profondeur du mécanisme disciplinaire ainsi qu'un élargissement du mandat de l'Office des professions. Ces réaménagements majeurs dont nous précisons les modalités assureraient au citoyen une analyse valable des situations qu'il dénonce, par une structure externe, indépendante et crédible.

Au cours des derniers mois, nous avons transmis notre projet au président de l'Office des professions, au Ministre responsable de l'application des lois professionnelles ainsi qu'aux quarante corporations professionnelles. Notre rapport sur la question devra, croyons-nous, alimenter la réflexion déjà amorcée par les pouvoirs publics en vue d'une réforme des recours existants.

Diverses injustices découlant de l'application de la Loi sur l'assurance automobile

Le Protecteur du citoyen a pu constater que la Société de l'assurance automobile a une politique de «deux poids, deux mesures» pour les personnes qui ont capitalisé leur rente. De plus, il a pu constater que certains contribuables qui reçoivent à la fois une rente de la Régie des rentes et une indemnité de remplacement de revenu de la Société se trouvent doublement pénalisés sur le plan de l'impôt. Par ailleurs, des propriétaires de véhicules tout terrain ont subi un préjudice grave parce que la Société a modifié les règles du jeu sans les aviser. D'autres questions ont également été abordées dans un rapport spécial déposé récemment par le Protecteur du citoyen (voir la section consacrée à la Société de l'assurance automobile du Québec).

Parmi les rapports spéciaux à venir

En cours d'année, outre les affaires pour lesquelles nous avons l'intention de produire de nouveaux rapports à la suite d'un premier refus, nous entendons compléter des rapports spéciaux et adresser des recommandations aux ministères et organismes concernés sur les sujets suivants :

La contribution parentale en matière de sécurité du revenu

La Loi sur la sécurité du revenu rend les parents responsables d'un soutien financier à fournir à leurs enfants adultes. Elle prévoit une contribution monétaire de leur part qui tient compte de leurs revenus, ce qui a pour effet soit de rendre l'enfant adulte inéligible à l'aide sociale, soit de réduire les prestations. Outre que cette obligation est souvent une source de conflits familiaux, elle ne tient pas suffisamment compte du fait que les parents ainsi sollicités vivent souvent sous le seuil de pauvreté avant même de satisfaire à cette obligation, ce qui aggrave dramatiquement le phénomène d'appauvrissement. Le Protecteur du citoyen déposera, cette année, un rapport sur la question qui proposera une approche nouvelle et des aménagements différents.

Le partage du logement en matière de sécurité du revenu

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur la sécurité du revenu, les clients de l'aide sociale ne peuvent plus partager un logement en vue de réduire leurs dépenses sans être pénalisés par une diminution de leurs prestations. Le Protecteur du citoyen a déjà soumis un rapport sur la question

et une nouvelle politique d'habitation devait régler le problème. Le Protecteur du citoyen a constaté que le problème est loin d'être réglé et que la situation des assistés sociaux est d'autant plus pénible que les coûts du logement sont déjà trop élevés. Le Protecteur du citoyen entend déposer un rapport qui démontre que la situation doit être changée.

La Commission des valeurs mobilières et la privatisation d'Air Canada. Le Protecteur du citoyen a été saisi de plaintes concernant le rôle de la Commission des valeurs mobilières dans l'approbation des prospectus qui ont été diffusés en rapport avec la privatisation d'Air Canada. Il s'agit de savoir si les épargnants qui désiraient investir ont disposé de toute l'information nécessaire et de déterminer quel devait être le rôle de la Commission dans ce dossier.

Le paiement des pensions alimentaires aux enfants Le Protecteur du citoyen reçoit un certain nombre de plaintes sur le régime de perception des pensions alimentaires. À l'occasion de ses interventions et à la suite des plaintes formulées par des groupes de pression, il a réalisé que le droit applicable au paiement des pensions alimentaires comporte des lacunes substantielles qui permettent à des pères irresponsables et non démunis de ne pas satisfaire à leurs obligations monétaires envers leurs enfants, avec toutes les conséquences qu'entraîne cette situation sur le plan de la pauvreté des familles monoparentales. Le Protecteur du citoyen entend déposer un rapport à ce sujet.

Les recommandations refusées pendant l'année.

Tel que je l'ai mentionné précédemment dans ce rapport, la Commission des institutions de l'Assemblée nationale a étudié le mandat et le fonctionnement de notre institution et a proposé que certains changements y soient apportés. Elle a notamment insisté sur le fait que le Protecteur du citoyen devrait préciser davantage les recommandations qui n'ont pas été suivies par les ministères et les organismes visés.

Au cours de l'année 1991-1992, quatre d'entre eux ont refusé de donner suite à nos recommandations. Il s'agit de la Commission des valeurs mobilières dans l'affaire Paré, du ministère des Affaires municipales dans le dossier de la fermeture de Schefferville, de la Régie des rentes au sujet d'une indemnité due à des bénéfi-

ciaires qui ont reçu des sommes d'argent dans un délai déraisonnable, et de la Commission de la santé et de la sécurité du travail concernant le traitement accordé aux enfants survivants d'une victime d'un acte criminel. En ce qui a trait à la Régie des rentes, le Président s'est engagé à reconsidérer les positions de son organisme dans le dossier concerné. Je crois donc inapproprié, pour l'instant, de rendre compte de cette affaire.

Refus de la Commission des valeurs mobilières En janvier dernier, j'ai rendu public mon rapport d'enquête sur le rôle joué par la Commission des valeurs mobilières à l'égard du «Groupe Paré». Au terme d'une enquête étalée sur plus de deux ans, il nous est apparu que la Commission avait failli à son mandat de protection des épargnants contre les pratiques déloyales, abusives et frauduleuses de certaines personnes qui interviennent dans le marché des valeurs mobilières (sociétés en commandite).

À une époque où la Commission possédait les renseignements nécessaires pour mettre en doute les intentions de monsieur Paré, elle n'a pas empêché les activités de ce dernier et l'a autorisé à solliciter des investisseurs qui ont, par la suite, subi des pertes financières importantes. La Commission a tardé à faire enquête sur les agissements du Groupe Paré alors qu'un contrôle approprié l'aurait mise sur la piste des irrégularités.

Dans la section du présent rapport annuel consacré à l'organisme, je retrace les faits qui ont justifié nos recherches, je décris nos principaux constats et je reprends l'essentiel de nos recommandations. Je ne ferai donc état ici que de la réaction du président de l'organisme à la lecture de mon rapport d'enquête, réaction de rejet de mes conclusions qui m'a conduit à transmettre la même étude de l'affaire à la Ministre déléguée aux Finances et responsable de la Commission des valeurs mobilières du Québec. Nous avons obtenu de cette dernière un avis plus ouvert à certaines de nos propositions, environ 50% visant l'amélioration du fonctionnement de la Commission des valeurs mobilières. La Ministre s'est toutefois opposée aux mesures d'indemnisation que je recommandais à l'égard des investisseurs lésés.

Nous procédons à une analyse critique des réponses des autorités concernées et je compte revenir cette année avec cette affaire.

Refus du ministère des Affaires municipales

Affaire Schefferville. Dans ce cas précis, nous avons recommandé au Ministre des Affaires municipales de revoir les bases des indemnités accordées aux résidents de Schefferville qui ont dû quitter la municipalité à la suite de sa fermeture. Non seulement l'administration gouvernementale n'a-t-elle pas tenu ses engagements, mais de plus, elle a sous-indemnisé les propriétaires et locataires; ces personnes ont reçu une compensation déraisonnable, malgré les engagements politiques et malgré les propositions formulées par une firme d'experts indépendants. De plus, on n'a pas fait appel au Tribunal de l'expropriation pour statuer dans ces cas (pour plus de détails, voir la rubrique «Ministère des Affaires municipales»). Nous avons essuyé un premier refus de la part du Ministre, mais nous entendons revenir à la charge avec une prise de position définitive étayée par de nouveaux arguments.

Refus de la Commission de la santé et de la sécurité du travail

En 1986, une citoyenne décédait, victime d'un acte criminel. Elle avait alors à sa charge deux enfants mineurs. Trois semaines après le décès, une réclamation en faveur de ces deux enfants survivants fut produite à la Commission de la santé et de la sécurité du travail, en vertu de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels.

La Commission de la santé et de la sécurité du travail, chargée de l'application de cette loi, n'a rendu une décision favorable aux bénéficiaires que... quatre ans plus tard! Les enfants de la dame touchèrent alors 22 300$.

Devant répondre de la lenteur inacceptable de l'administration, les autorités reconnurent que des problèmes d'organisation du travail à l'intérieur de la direction régionale responsable de l'affaire en étaient la cause. Toutefois, affirma-t-on, aucune procédure ne pouvait autoriser un dédommagement versé aux enfants en raison de l'attente.

Il nous est apparu que le délai tout à fait déraisonnable justifiait, bien au contraire, une compensation pour la perte monétaire subie par les enfants. Notre position était la suivante : en tenant compte d'un délai normal de traitement d'une réclamation d'environ cinq mois, cette indemnité compensatoire devait consister dans le versement de dommages-intérêts pour la période comprise entre le sixième mois suivant la réclamation et le moment du versement du montant accordé.

À plusieurs reprises, nous avons insisté auprès de la Commission pour que cette dernière assume les conséquences financières de son défaut d'avoir agi avec diligence, sans résultat.

Nous nous sommes alors adressés au Président-directeur général de la Commission qui a refusé de donner suite à notre recommandation. Plus tard, nous avons saisi de l'affaire le Ministre responsable de l'exécution de la Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Nous attendons sa réponse.

Bilan de cinq ans : ouvertures et rapprochements (1987-1992)

Bilan? Il ne s'agit pas ici de dresser la liste des principales actions des cinq dernières années. Des enquêtes et des interventions majeures s'en trouveraient forcément réduites à quelques lignes, ce qui ne rendrait pas compte des enjeux réels et des impacts sur l'administration et le citoyen. Par contre, un bilan significatif est celui qui fait état de préoccupations qui n'ont cessé d'orienter les priorités du Protecteur du citoyen depuis 1987 : faire connaître l'institution, en faciliter l'accès égalitaire à l'ensemble de la population, en accroître la visibilité par les médias, intensifier le dialogue avec les interlocuteurs gouvernementaux et susciter des concertations. Autrement dit, favoriser les ouvertures et les rapprochements pour faire en sorte que ce recours s'adresse largement à tous et contribue, sur plusieurs fronts à la fois, à l'amélioration des rapports entre le citoyen et l'État.

J'estime essentiel, après un certain nombre d'années, de faire le point sur des objectifs qui sont liés à ma conception de l'institution et qui ont influencé l'évolution récente du Protecteur du citoyen.

Il y a cinq ans, il m'est par exemple apparu clairement que l'efficacité du recours ne pouvait être dissociée de sa notoriété. Notre institution était-elle bien connue des citoyens qui pouvaient, un jour, avoir besoin de nos services? Réussissions-nous à sensibiliser l'opinion publique au sujet des manquements de l'administration? À l'époque, nous étions plutôt amenés à conclure que, pour une proportion encore trop élevée de Québécois, nous faisions partie de l'inconnu.

Aujourd'hui, il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine mais je suis convaincu que l'institution, sa clientèle et les pouvoirs gouvernementaux ont tous trois tiré avantage du fait que le Protecteur du citoyen ait, depuis 1987, régulièrement choisi de commenter l'attitude et les décisions de l'administration sur la place publique.

Éviter l'isolement Mon prédécesseur, M. Yves Labonté, avait obtenu une importante modification à la Loi sur le Protecteur du citoyen : jusque-là, ce dernier n'était pas autorisé à alerter les médias et la population au sujet des manquements de l'administration; le changement législatif est intervenu pour lui donner ce nouveau pouvoir de diffuser ses observations, ses

recommandations et, éventuellement, son insatisfaction en cas de refus des autorités de donner suite à ses avis. J'ai ainsi eu la possibilité d'affirmer l'indispensable dimension publique du rôle du Protecteur du citoyen. Je me suis notamment assuré que la presse soit fréquemment informée de nos réactions face à des situations que nous jugions préjudiciables pour les clients des ministères et des organismes. Des problèmes mettant en cause des lois, des politiques, des programmes ou des comportements de fonctionnaires ont donc rejoint l'actualité dans les journaux ou lors d'émissions d'affaires publiques. De ce fait, un plus grand nombre de citoyens ont été associés à un débat qui les touche de près, et ont été renseignés sur notre mandat. En même temps, nous avons haussé de façon considérable la portée de nos actions en nous adressant aux pouvoirs publics par cette autre voie. Les médias ont été et continueront d'être des moyens pour nous de divulguer notre message et de saisir, à travers les questions de la presse bien des interrogations de la population.

Éviter l'isolement d'un recours comme le nôtre a aussi très vite signifié pour moi un rétablissement, et parfois même l'instauration de rapports périodiques avec les institutions parlementaires. J'ai tenu, entre autres, à intervenir à quelques reprises en commission parlementaire sur différents projets de loi, notamment en matière d'aide financière aux étudiants et au moment de la réforme de la santé et des services sociaux. Nous avons ainsi pris une part active à des consultations qui rejoignent directement les décideurs. De plus, ces audiences nous ont permis de côtoyer des mouvements et des groupes souvent préoccupés par les mêmes questions sociales. Enfin, ce mode d'intervention, axé sur l'examen d'un projet de loi avant l'adoption d'un texte définitif, favorise une action de nature systémique et préventive qui présente de nombreux avantages dont celui de traiter la source des problèmes. Je reviens plus loin sur ce type d'intervention (voir la section portant sur notre opération «Virage»). Retenons que ces participations du Protecteur du citoyen ont constitué des «premières» dans son histoire et qu'elles se sont inscrites dans sa logique d'ouverture et de travail de concertation avec les autorités.

En 1989, j'ai obtenu de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale qu'elle me reçoive annuellement, qu'elle entende mes demandes et qu'elle exprime, de son côté, ses attentes à l'égard de notre rôle et de notre fonctionnement. Échanges fructueux, nécessaires, prévus par la loi et qui... n'avaient jamais eu lieu malgré l'insistance en ce sens de mes prédécesseurs. En 1990, le même exercice a d'ailleurs donné lieu à une vaste consultation populaire au cours de laquelle la

Commission des institutions a recueilli l'opinion des participants au sujet d'une possible extension du mandat du Protecteur du citoyen. Près de 70 mémoires présentés aux parlementaires responsables ont témoigné de l'intérêt de nombreux organismes publics et regroupements sociaux et professionnels pour notre institution.

Toujours dans le but de ne pas agir en solitaire, j'ai cherché à joindre une large part des fonctionnaires par l'intermédiaire d'une quarantaine de journaux internes de ministères et d'organismes. La parution d'articles fournis par nos services aux différentes publications nous a permis de préciser aux fonctionnaires quelle est notre mission, quels sont les principaux motifs de plaintes et comment se déroule généralement notre intervention... dans leurs dossiers.

Sur un autre plan, j'ai favorisé les prises de position communes avec des organismes et nous avons notamment effectué des études en collaboration avec la Commission des droits de la personne. J'ai également multiplié, au cours des cinq dernières années, les participations de l'institution à des forums et à divers types de rencontres, tant au pays qu'à l'étranger.

Ouvertures et rapprochements, tels sont donc les buts qui nous ont, plus particulièrement depuis 1987, dicté des modes d'action. Dès ses tout débuts, en 1968, le Protecteur du citoyen s'est bien sûr différencié des mécanismes-tours-d'ivoire. Mais les récentes années lui ont, à mon avis, permis de mieux le faire savoir.

La question demeure en suspens : à quand une extension de notre mandat?

Je ne suis pas le premier à porter le flambeau. Mon prédécesseur, M. Yves Labonté, a fréquemment souligné la nécessité d'étendre le mandat du Protecteur du citoyen à des secteurs pour lesquels il n'existe pas d'arbitre véritablement indépendant qui puisse intervenir lors de différends entre l'administration et le client. Je reviens donc à la charge avec ce problème qui persiste.

Comme on le sait, le Protecteur du citoyen peut enquêter uniquement sur les actions ou décisions des fonctionnaires qui sont soumis à la Loi sur la fonction publique, alors que nous recevons des plaintes concernant tous les secteurs de l'appareil de l'État qu'il s'agisse des établissements du réseau de la santé et des

services sociaux, des institutions d'enseignement, des sociétés d'État ou d'autres organismes dont le personnel, tout en étant payé par le gouvernement, n'est pas assujetti à la Loi sur la fonction publique.

Il faut bien comprendre que si je récidive sur la question, ce n'est pas parce que le Protecteur du citoyen manque de dossiers. C'est surtout parce qu'un très grand nombre de citoyens et d'organismes considèrent injuste de ne pouvoir s'adresser à nos services alors que le recours est facile d'accès, rapide, efficace, crédible et sans frais. Je n'ai pas l'intention de reprendre dans les détails l'ensemble des arguments. Mais il m'apparaît important de faire remarquer les éléments suivants:

- La Commission des droits de la personne du Québec n'a aucune limite à sa juridiction. Elle peut enquêter sur des questions de discrimination, aussi bien dans un hôpital que dans une institution d'enseignement, en somme dans tous les établissements qui échappent à la compétence du Protecteur du citoyen.
- Il en va de même pour la Commission d'accès à l'information : celle-ci peut intervenir tant dans le secteur public que dans les secteurs parapublic et péripublic pour permettre à un citoyen d'avoir accès à l'information gouvernementale et d'obtenir la protection de renseignements personnels.
- La Commission de protection des droits de la jeunesse a également compétence dans tous les secteurs incluant ceux de l'éducation et de la santé pour protéger les droits des jeunes et leur sécurité.
- La Commission des affaires sociales, qui est le principal tribunal administratif d'appel créé par le gouvernement du Québec, a compétence sur plus d'une trentaine de sujets. Plusieurs d'entre eux visent le secteur parapublic.
- Le Commissaire à la déontologie policière et le Comité de déontologie policière, dont les rôles sont de statuer sur la conduite des policiers à la suite des plaintes de citoyens, ont compétence sur l'ensemble des policiers municipaux et non seulement sur les membres de la Sûreté du Québec, qui, elle, relève du ministère de la Sécurité publique.

Et pourtant, le Protecteur du citoyen dont le rôle est de protéger les droits des citoyens à l'encontre de l'administration doit oeuvrer dans le seul secteur public.

Comme c'est le cas pour la politique du Conseil du trésor concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens (voir dans ce rapport : «les uns sont visés, les autres pas), le Protecteur du citoyen ne peut agir qu'en rapport avec 50 000 employés de l'État sur les 400 000 qui, quotidiennement, assurent des services directs ou indirects à la population.

Alors que la population paie des taxes et des impôts pour financer l'ensemble de tous les secteurs de l'administration (budget de 40 milliards), elle ne peut se prévaloir du recours au Protecteur du citoyen qu'au sujet de secteurs qui comptent pour moins de la moitié du budget de l'État affecté aux services publics.

Un sondage montre que 92% de la population interrogée est d'avis que le Protecteur du citoyen devrait pouvoir intervenir dans l'ensemble des secteurs public, parapublic et péripublic.

À l'occasion de la consultation menée par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, la presque totalité des mémoires soumis aux députés de toutes les formations politiques qui se sont prononcé sur la compétence du Protecteur du citoyen recommandent que celui-ci voit sa juridiction élargie.

Cette même Commission recommande que la compétence du Protecteur du citoyen soit étendue à la quasi-totalité des secteurs de l'administration.

Enfin, dès 1968, lors de l'adoption de la Loi sur le Protecteur du citoyen déposée par le gouvernement de l'Union nationale, l'Opposition officielle demandait que le Protecteur du citoyen voie sa juridiction généralisée.

Outre le fait que la compétence du Protecteur du citoyen devrait être généralisée aux différents secteurs de l'administration depuis très longtemps, la logique et le souci de la justice commandent une telle extension au bénéfice des Québécois.

Ces réflexions devront, je le souhaite, enrichir la réflexion de ceux qui s'opposent à cette réforme.

Nos statistiques[5]

Cette année, un nouveau plan d'intervention a été adopté par le Protecteur du citoyen comportant diverses mesures pour améliorer la qualité des services offerts aux citoyens et citoyennes. Même si l'implantation de ces mesures s'est échelonnée tout au long de l'année, nos statistiques en laissent déjà apparaître les effets.

Un meilleur tamisage accroît le nombre de demandes de renseignement

Les demandes qui nous ont été adressées ont augmenté de 8% passant de 23 516 en 1990-1991 à 25 393 en 1991-1992. Parmi ces demandes, on note une hausse importante des demandes de renseignements (54%). Cette hausse ne traduit pas une méconnaissance du mandat du Protecteur du citoyen mais plutôt une modification à notre système d'information pour tenir compte des changements apportés à nos pratiques.

En effet, grâce à un triage dès la réception, les demandes sous compétence, qui auparavant étaient traitées et codées à l'accueil comme faisant l'objet d'une préenquête, sont immédiatement référées au secteur en cause à la Direction générale des enquêtes. Le personnel y assure un accueil plus spécialisé et est en mesure de déterminer sur le champ s'il s'agit d'une demande de renseignement et de la coder comme telle, s'il y a lieu. Il s'agit des résultats de l'amélioration des connaissances de notre personnel d'accueil sur notre compétence, d'une plus grande capacité à fournir l'information et à orienter le citoyen vers l'organisme approprié, et d'un meilleur jugement quant à la pertinence d'une intervention de notre bureau.

La procédure de référence modifie nos méthodes de traitement des demandes

La croissance de près de 12% des demandes d'intervention refusées est aussi la conséquence des modifications à nos méthodes de traitement des demandes. Cette hausse provient des demandes sous compétence référées aux ministères et organismes en cause parce que notre intervention n'est pas jugée immédiatement nécessaire. En effet, plusieurs ministères et organismes s'étant dotés de bureaux

5 *Voir « Quelques données administratives »*

d'examen des plaintes, le Protecteur du citoyen peut maintenant y référer un certain nombre de demandes dans une perspective d'imputabilité des organismes publics. Il en est de même du citoyen qui n'a pas d'abord tenté de résoudre son problème avec l'organisme concerné alors qu'il était en mesure de le faire.

Les nouvelles procédures font fondre nos délais de traitement

Malgré la hausse de 54% des demandes de renseignements, le citoyen a reçu une réponse à sa demande la journée même dans 94% des cas, une amélioration par rapport à l'année précédente alors que 86% des demandes de renseignements étaient traitées dans la même journée.

On note aussi une amélioration en ce qui concerne les délais de traitement des demandes d'enquête refusées : 11 628 demandes ont pu être traitées en moins d'une semaine, soit 1 368 demandes de plus que l'année précédente dans un délai aussi court.

Mais c'est surtout dans le cas des demandes d'enquête acceptées qu'on peut constater une diminution substantielle des délais de traitement. Alors qu'en 1990-1991, 310 enquêtes avaient pu être terminées en moins d'une semaine, c'est 1 409 enquêtes que nous avons réussi à compléter dans ce même délai en 1991-1992. De toute évidence, ce passage de 5% à 22% des enquêtes achevées en moins d'une semaine est dû à la procédure de traitement court appliquée aux enquêtes simples.

Notre efficacité augmente

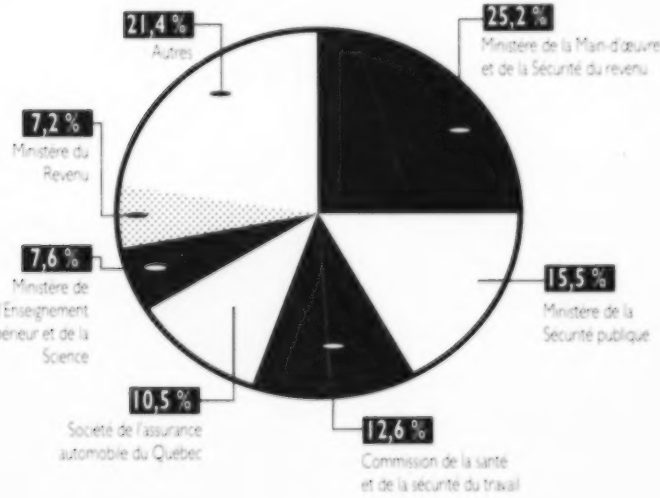
En 1991-1992, le taux de résolution des plaintes est passé à 99,82%, c'est-à-dire que les demandes de correction et les recommandations formulées ont été suivies dans cette proportion. Les refus sont des cas isolés, mais ils portent souvent sur des problématiques majeures[6].

De plus, on peut prévoir la poursuite de l'amélioration de nos services puisque le nombre de demandes, retenues pour enquête et toujours en traitement à la fin de l'année, a considérablement diminué depuis l'an dernier; ce rattrapage effectué, nous devrions pouvoir ainsi consacrer davantage d'énergie aux études de préven-

6 *Voir section « Les recommandations refusées pendant l'année ».*

tion et aux interventions à effet collectif. Les résultats sont déjà concluants : le nouveau plan d'intervention du Protecteur du citoyen contribue à l'amélioration de ses services à la population du Québec.

Quant aux organismes les plus souvent visés par les plaintes des citoyens pour lesquelles nous avons accepté de faire enquête, on constatera, dans l'illustration qui suit, que ce sont les mêmes que l'an dernier, soit le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, le ministère de la Sécurité publique, la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la Société de l'assurance automobile du Québec, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science et le ministère du Revenu. Cette situation est attribuable principalement au mandat d'organisme payeur de certains d'entre eux et au volume important de clientèle avec lequel chacun de ces ministères et organismes fait affaire.



LES PRINCIPAUX SECTEURS D'INTERVENTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN EN 1991-1992

■ Le ministère des Affaires municipales

A-t-on respecté les engagements? Et la procédure?

D'une part, des résidents et des ex-résidents de Schefferville reprochent à l'administration publique de ne pas avoir tenu ses promesses d'indemnisation.

D'autre part, une nouvelle municipalité a voulu voir le jour et la demande en ce sens auprès des autorités n'a pas suivi le cours normal des choses aux dires de citoyens déçus. Deux enquêtes étalées sur quelques années.

En 1988, nous avons reçu une dizaine de plaintes de la part de résidents et d'ex-résidents de Schefferville. Ces citoyens étaient ou avaient été propriétaires d'immeubles, locataires ou commerçants. À l'époque, ils se sont adressés à notre bureau au sujet de la façon dont se sont déroulées les négociations entre la population de Schefferville et le gouvernement à la suite de l'adoption, en 1986, de la loi décrétant la fermeture prochaine de la ville. Cette loi donnait aux pouvoirs publics le droit d'acquérir par voie d'entente ou d'expropriation tous les immeubles situés sur le territoire. Or, nombreuses furent les personnes qui n'ont finalement récolté qu'une part des sommes qu'elles croyaient pouvoir toucher.

Des propriétaires-occupants avaient eu, en effet, la certitude d'obtenir pour leur maison une valeur de substitution, c'est-à-dire un montant leur donnant accès à une résidence équivalente à celle qu'ils laissaient à Schefferville. Pour eux, les propositions de règlement n'ont pas respecté les promesses antérieures. Quant aux locataires, certains n'ont pas touché les indemnités prévues car leur propriétaire n'a pas accepté les offres gouvernementales. Dans cette affaire, le Ministère s'est refusé à entreprendre des procédures d'expropriation si bien qu'aucun tribunal n'a pu se prononcer.

Notre étude des faits a largement dépassé le contexte des plaintes individuelles et s'est intéressée à l'ensemble de l'opération, ce qui explique l'étendue dans le temps de nos recherches. Nous avons ainsi tenu à vérifier l'opportunité et le paiement, s'il y avait lieu, des offres gouvernementales aux résidents de Schefferville, particulièrement aux propriétaires-occupants et locataires.

Nous avons fait part de notre position au Ministre qui, dans un proche avenir, doit nous informer de son point de vue dans cette affaire.

Il revient au gouvernement de se prononcer

Un groupement représentant la majeure partie de la population rurale d'une municipalité soumettait au ministère des Affaires municipales, en 1985, une requête en démembrement en vue de diviser cette municipalité et d'en ériger une nouvelle. Les promoteurs du projet cherchaient ainsi à créer une entité qui se démarquerait d'une zone urbaine dont les services distincts entraînaient des coûts que ne voulait plus assumer le milieu rural. Celui-ci s'estimait par ailleurs sous-représenté au conseil municipal. Baisse du taux de taxation et contrôle accru de l'environnement social, politique et économique, telles étaient donc les fins de la demande de démembrement. Toutefois, le redécoupage avait pour effet de diminuer le nombre de districts électoraux en deçà du seuil autorisé par la Loi sur les élections dans certaines municipalités.

Lors de l'examen de la demande des citoyens, le Ministre des Affaires municipales avait en principe pour mandat d'instruire le dossier, de consulter la population concernée et de transmettre ce dossier au Conseil des ministres pour décision. Cependant, le Ministre considéra plutôt que la réduction du nombre de districts électoraux constituait un obstacle légal à l'étude de la requête et la rejeta sans l'acheminer plus loin.

À l'époque des démarches du groupement, le Code municipal prévoyait expressément que la décision de créer ou non une municipalité appartenait au gouvernement et non pas au Ministre. C'est ce que firent valoir les citoyens aux autorités qui avaient, selon eux, empêché la poursuite du processus normal d'examen de la demande.

Après avoir fait connaître leur position sans succès auprès du Ministère, ces gens ont fait appel au Protecteur du citoyen.

À la suite de notre intervention, le Ministre a accepté de revoir l'affaire mais les premières conclusions furent maintenues : l'obstacle juridique justifiait le geste du Ministre de ne pas procéder à l'étude de la requête en démembrement.

Le ministère de la Justice qui fut consulté adopta la même position que le ministère des Affaires municipales.

À notre avis, la procédure établie par le Code municipal n'a pas été respectée. La décision finale du gouvernement aurait peut-être été défavorable à la création d'une nouvelle municipalité puisque les autorités gouvernementales mettaient plutôt l'accent sur les regroupements, mais le Ministre se devait de respecter la loi qui le régit. Il ne peut utiliser son pouvoir discrétionnaire à des fins autres que ce que le législateur prévoit.

Le ministère de l'Éducation

La cause a progressé

Des restrictions à caractère discriminatoire continuent de limiter l'accès à un deuxième diplôme professionnel du secondaire. Mais nos démarches ont donné lieu à de récents assouplissements de la part du Ministère et nous comptons que les résultats obtenus en annoncent de meilleurs.

Le dernier rapport annuel du Protecteur du citoyen faisait état de nombreuses plaintes liées au difficile accès à un second diplôme professionnel au secondaire : le ministère de l'Éducation refusant aux commissions scolaires le financement des études des élèves désireux d'obtenir cette deuxième attestation, les frais exigés constituaient une barrière à l'entrée qui conduisait les intéressés à renoncer à leur projet d'études.

Nous avions alors dénoncé cette attitude du Ministère qui nous apparaissait déraisonnable et discriminatoire envers les élèves du secondaire par rapport au sort réservé à la clientèle des institutions collégiales et universitaires. En effet, nous avions fait remarquer aux autorités qu'à ces paliers, le gouvernement assurait aux institutions le financement de tous les diplômes décernés aux étudiants en regard de leur compétence et de leur motivation. Au surplus, des prêts et des bourses accordés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science fournissent un support financier aux étudiants de cette catégorie qui y sont admissibles, alors que le régime d'aide ne s'applique pas au cycle secondaire.

À l'appui de notre position, nous avions, de plus, fait valoir certains avantages d'une double formation au secondaire qui, loin d'être un luxe en regard des exigences actuelles du marché de l'emploi, représente souvent une condition de base à l'accès au travail.

Pour toutes ces raisons, le Protecteur du citoyen avait donc demandé au Ministère de mettre fin à une politique discriminatoire concernant l'octroi de crédits pour les élèves voulant obtenir un deuxième diplôme de formation professionnelle au secondaire.

Dans cette affaire, le Ministère avait rapidement fait preuve d'ouverture et nous avait assurés que les réticences provenaient plutôt du Conseil du trésor. Pour sa part, le Ministre, en vertu du pouvoir dérogatoire qui lui est conféré, avait eu l'occasion d'accueillir favorablement de nombreuses demandes d'élèves attirés par une seconde formation.

À la suite de notre intervention, des assouplissements ont été apportés à la politique en cause et on a ainsi facilité quelque peu l'accès au second diplôme. Désormais la demande d'admission à un second diplôme est accueillie mais à deux conditions : détenir son premier diplôme ou certificat antérieur depuis au moins une année et s'inscrire à un minimum de quinze unités par session.

Tout en précisant qu'il voyait là une amélioration par rapport à la situation de départ, le Protecteur du citoyen a poursuivi cette année ses démarches auprès du Ministère en vue de l'élimination de ces restrictions.

En janvier dernier, on nous a informés que le Ministère était en discussion avec le Conseil du trésor pour supprimer la première des deux exigences. Dans l'attente d'une décision à cet égard, le Ministre accordait les dérogations demandées lorsque le second diplôme convoité était complémentaire au premier déjà acquis. Quant à l'obligation de s'inscrire à un minimum de 15 unités par session, elle est probablement raisonnable en pratique, puisque la majorité des programmes d'études en cause comporte 90 unités. Si un élève met trop de temps à compléter ses études, il peut en être pénalisé lui-même.

Nous avons fait savoir au Ministère que nous notions avec satisfaction l'assouplissement démontré à l'égard des candidats à une seconde formation complémentaire. Nous suivons avec intérêt l'évolution des pourparlers avec le Conseil du trésor.

Au niveau de l'amélioration du service à la clientèle, le sous-ministre de l'Éducation nous a informés de ses consultations et des démarches auprès de 10 000 partenaires du réseau scolaire pour la préparation de son plan d'action dont le thème central est la réussite éducative des élèves. De plus, en s'associant avec les représentants des organismes du réseau scolaire, il a identifié 76 irritants à caractère administratif en pédagogie qui pourraient faire l'objet d'assouplissements de la part du Ministère et accroître la marge de manoeuvre des responsables locaux. Les irritants seront éliminés par une série de mesures législatives et administratives.

■ Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science

La fin d'étés trop secs?

Nous apprenons que l'aide accordée par le Ministère pourra désormais, dans certains cas précis, permettre à des étudiants démunis et sans emploi d'été, de ne pas subir quatre mois de grande sécheresse financière avant la reprise des cours à l'automne.

Parmi les étudiants dont les démarches en vue d'obtenir un emploi sont demeurées sans résultat au cours de l'été 1991, plusieurs se sont plaints au Protecteur du citoyen de l'absence d'aide financière disponible de la part du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science entre les mois de mai et septembre. Puisqu'ils étaient étudiants à la session d'hiver précédente et qu'ils devaient l'être à nouveau à la session d'automne, ils conservaient le statut d'étudiant durant l'été. Selon la Loi sur la sécurité du revenu, d'une part, ce statut leur enlève le droit à toute forme de prestations. D'autre part, selon la Loi sur l'aide financière aux étudiants, ces mêmes personnes ne peuvent toucher une première tranche d'aide qu'au moment de la reprise des cours, à l'automne.

Ces étudiants ont donc dénoncé au Protecteur du citoyen le fait que les deux ministères leur refusaient toute forme d'aide durant une période de quatre mois, alors qu'ils étaient financièrement démunis.

Notre enquête nous a effectivement révélé une lacune importante à cet égard. Seuls les étudiants inscrits à plein temps pendant l'été ou les chefs de famille monoparentale, réputés inscrits, pouvaient recevoir un soutien financier dès le trimestre d'été, en vertu du programme d'aide aux étudiants. Pour tous les autres, l'absence de revenus durant l'été pouvait tout simplement signifier l'absence du minimum vital pour plus de dix-sept semaines.

Cette situation nous est apparue inacceptable et nous sommes intervenus auprès des deux ministères concernés. Nous avons alors élaboré différents scénarios permettant l'identification des situations critiques et le versement rapide de l'aide appropriée.

En novembre 1991, une lettre conjointe des deux ministres nous avisait qu'un comité d'étude avait été formé pour analyser ces questions et formuler des solutions.

Quelques jours après la fin de la période visée par le présent rapport annuel, nous avons pris connaissance des mesures adoptées à l'égard des personnes admissibles à l'aide financière aux étudiants pour une deuxième année consécutive et qui, sans emploi d'été, se trouvent en situation précaire pour la durée des vacances. Le règlement adopté prévoit que :

- La clientèle étudiante avec enfants à charge, de même que celle qui n'a pas d'enfants mais qui se trouve en état de dénuement total au sens de la Loi sur la sécurité du revenu, sont désormais considérées par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science comme «réputées inscrites». On peut ainsi procéder à un traitement prioritaire des demandes d'aide financière et accélérer le processus de versement de l'aide;
- La responsabilité de déterminer s'il y a risque de dénuement total incombe au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu; sitôt prise, la décision est transmise au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science.

Nous avons, bien sûr, accueilli favorablement ces corrections. Il faudra toutefois pouvoir réagir vite à l'appel pressant d'étudiants dont les problèmes financiers aigus seront incompatibles avec d'éventuelles lourdeurs administratives. Nous comptons que les ministères partenaires sauront se donner des modes de communication, de prise de décision et de versement de l'aide adaptés à l'urgence.

Il est encore question d'harmonisation entre les mêmes ministères

Dans son rapport annuel 1989-1990, le Protecteur du citoyen soulignait les difficultés éprouvées par les étudiants inscrits à des cours totalisant de sept à onze crédits. Ceux-ci n'avaient alors droit ni aux prêts et bourses (parce qu'ils étaient inscrits à moins de douze crédits), ni à la sécurité du revenu (parce qu'ils étaient inscrits à plus de six crédits). Les plaintes que nous recevions témoignaient de nombreux cas d'étudiants qui n'avaient eu d'autres choix que d'abandonner leurs études ou encore de réduire le nombre de cours suivis, afin de se rendre admissibles aux prestations de la sécurité du revenu. Quant à la solution consistant à augmenter le nombre de cours suivis, elle était généralement irréaliste à court terme.

Le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu reconnaît maintenant comme admissibles à ses prestations les étudiants à temps partiel, inscrits à une session terminale, qui doivent obtenir un nombre de crédits variant entre sept et onze pour compléter leur programme.

Nous saluons cette heureuse initiative du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science ne devrait-il pas s'inspirer de cette politique et envisager, de son côté, de mettre graduellement en vigueur les dispositions déjà prévues à la loi, concernant les études à temps partiel? Il pourrait ouvrir la porte d'abord aux étudiants qui, en raison de problèmes plus ou moins temporaires de santé ou de certaines situations familiales ou autres, peuvent être empêchés de s'inscrire à plein temps pour l'un ou l'autre trimestre.

Par ailleurs, d'autres étudiants demeurent aux prises avec la coexistence difficile de deux régimes distincts d'allocation d'aide financière.

Il faut d'abord savoir qu'en matière d'aide financière aux étudiants, l'année d'attribution débute le 1er mai. Les «dépenses admises», c'est-à-dire tous les frais de subsistance et autres dont le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science tient compte, de même que la «contribution de l'étudiant» établie en fonction de ses revenus, sont normalement fixées en incluant le trimestre d'été, même si le requérant n'est pas aux études durant ce trimestre.

Si une personne reprend les études au trimestre d'automne, comme c'est le plus souvent le cas, et a touché des prestations de la sécurité du revenu pendant tout l'été précédent, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science ne lui accorde aucune «dépense admise» pour ce dernier trimestre. Cette politique a pour but d'éviter que deux ministères soutiennent financièrement le même individu pour une période donnée. En contrepartie, le Ministère ne lui impose aucune contribution pour ce même trimestre si ses seuls revenus sont constitués des prestations de la sécurité du revenu. Cela paraît logique et équitable et ne pose aucun problème pour ceux et celles qui ont bénéficié de ces prestations pendant la totalité du trimestre d'été.

Ce système pénalise toutefois la personne qui retourne aux études au trimestre d'automne ou d'hiver qui n'a reçu des prestations de la sécurité du revenu que durant une partie du ou des trimestres précédant ce retour. Prenons l'exemple de celle qui y a été admissible en mai et en juin et qui a subvenu à ses besoins par un emploi rémunéré en juillet et en août. Le Ministère ne lui reconnaît aucune «dépense admise» pour l'ensemble de l'été mais considère quand même ses revenus de travail pour établir sa «contribution» et conséquemment l'aide qu'on lui accordera.

Bref, une telle façon de procéder nous apparaît aller carrément à l'encontre de l'esprit du règlement. Alors qu'on voulait éviter un «double financement» des frais de subsistance pour une période déterminée, il en résulte, dans certains cas, que ces frais ne sont assumés ni par l'un ni par l'autre des ministères.

Nous avons soumis le problème au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science. À notre avis, la situation dénoncée justifiait une modification réglementaire. Lors de nos dernières discussions à ce sujet, les autorités ont avancé que le nombre de personnes concernées par ce problème n'était pas suffisant pour inciter le Ministère à changer le règlement. Par contre, on se disait prêt à revoir les cas individuels par le biais de la dérogation et à modifier, le cas échéant, la première décision rendue. Le pouvoir de dérogation appartient, selon la loi, au Ministre qui peut, dans certains cas, aller au-delà de la loi et des règlements sur l'aide financière aux étudiants dans le but de rendre des étudiants admissibles au régime alors qu'ils ne l'auraient pas été normalement, ou encore de leur accorder un montant supérieur à ce à quoi ils auraient droit. Dans l'exercice de ce pouvoir, le Ministre tient compte de circonstances exceptionnelles et considère également les cas où la poursuite des études pourrait être compromise pour des raisons financières.

Ce raisonnement nous apparaît tout à fait discutable. Si l'on considère, par exemple, l'argument du nombre, il faut savoir que le Ministère, à bon droit, n'a pas hésité à modifier son règlement après avoir traité le cas d'un étudiant incarcéré auquel il avait dû verser une aide financière établie selon le barème de non-résident. Selon l'administration, cette personne était, au plan de ses dépenses générales, prise en charge par l'État, et aurait dû toucher une aide moindre. Nous avons fait valoir que le règlement n'apportait aucune précision à cet égard, ce dont le Ministère dut convenir. Par la suite, en rapport avec ce cas isolé, le règlement fut modifié. On constate donc que le volume de la clientèle touchée intervient ou n'intervient pas, selon le cas.

Par ailleurs, le fait de s'en remettre à la dérogation pour corriger un problème comporte le risque de n'avantager que les étudiants au fait de ce mécanisme. De plus, prévoir déjà qu'une difficulté devra être aplanie par la dérogation, c'est en somme reconnaître que le règlement présente une lacune. En outre, ce recours impose ses délais à des personnes qui, le plus souvent, attendent des sommes essentielles à leur subsistance quotidienne et à la poursuite de leurs études. Enfin, et surtout en démocratie, il est préférable que les règles du jeu soient claires et connues plutôt que de rendre des décisions sur la base de la pure discrétion.

Nous comptons donc relancer le Ministère à ce sujet.

Que faisait le conjoint... l'hiver dernier?

Le régime d'aide financière aux étudiants est un régime contributif, c'est-à-dire qu'avant de fixer le montant d'aide à verser, on fait, autant que possible, appel à la contribution de l'étudiant à son propre budget, à celle de ses parents ou à celle de son conjoint. Dans ce dernier cas, le règlement précise deux modes de calcul différents pour déterminer la contribution du conjoint, selon que celui-ci est aux études à temps plein ou qu'il ne l'est pas.

En toute logique, on s'attendrait à ce que la période pour laquelle l'administration s'enquiert ainsi de l'activité du conjoint soit la même que celle qu'elle considère aux fins de l'attribution de l'aide à l'étudiant. Dans les faits, le recueil administratif précise plutôt qu'on doit considérer l'occupation du conjoint lors de l'hiver précédant l'année d'attribution en question.

Dès lors, si le conjoint travaillait durant l'hiver pris en compte et qu'il est devenu étudiant à temps plein lors de l'année d'attribution suivante, on imputera à ce conjoint une contribution bien supérieure du fait de ses revenus de travail précédents alors qu'en réalité, il aura quitté cet emploi à la reprise des cours.

Le Ministère nous assure qu'il tient compte ultérieurement du changement survenu dans la situation du conjoint. Toutefois, ce fonctionnement ne nous apparaît pas correspondre à l'énoncé du règlement. Le fait de ne pas procéder correctement dès le premier calcul peut amener un étudiant, privé de moyens financiers, à abandonner ses études.

Nous avons donc demandé au Ministère d'établir la contribution du conjoint en fonction de ses activités au début de la période visée par la demande d'aide financière. Nous attendons la réaction des autorités sur ce point.

Un fait déroutant : on refuse aux étudiants le droit de payer leurs dettes

Nous avons reçu, cette année, des plaintes d'ex-étudiants dont les institutions financières refusent de donner suite à leur demande de signer leur contrat de consolidation et de commencer à rembourser leur prêt étudiant. Dans la majorité des cas, cette situation, pour le moins inusitée, est due au fait que ces banques ou caisses populaires attendent du Ministère, d'une part, la confirmation que le temps est bel et bien venu pour l'étudiant de commencer à payer et, d'autre part, un projet de contrat de remboursement.

La pratique du Ministère consiste en effet à faire parvenir ces documents à l'institution financière, bien qu'aucun article de loi ou de règlement ne l'y oblige.

Cependant, le Ministère omet parfois de le faire ou le fait avec beaucoup de retard même si, dans certains cas, le délai est causé par le retard de l'étudiant à informer le Ministère de changements qui affectent sa situation. Dans les cas qui nous ont été soumis, on a demandé aux ex-étudiants d'attendre qu'on entre en contact avec eux, ce qui ne sera fait que lorsque le Ministère aura fait parvenir les documents pertinents. Le débiteur aura alors la confirmation de ce qu'il savait déjà et avait tenté de faire comprendre à sa banque ou à sa caisse, à savoir, qu'il aurait dû commencer ses remboursements beaucoup plut tôt.

On imagine alors sans peine son mécontentement justifié lorsqu'il est invité à payer, avec arrérages et surplus d'intérêts, les montants dus depuis des mois, sinon des années. S'il signe un contrat ne comportant pas de paiements «rétroactifs», la période de remboursement sera plus courte et les paiements mensuels plus élevés, puisque le règlement prévoit un délai maximum pour rembourser un prêt garanti.

Dans cette affaire, le Ministère nie toute responsabilité. Vu le nombre relativement élevé des plaintes reçues, nous ne pouvons souscrire complètement à cette position. À titre de premier responsable de l'application du règlement et du bon fonctionnement du régime d'aide financière, et en tant que partenaire des institutions financières, le Ministère doit s'assurer que ces dernières permettent aux étudiants de rembourser leur prêt à l'échéance puisqu'ils y ont droit (durant la période d'exemption, les étudiants n'ont pas à rembourser leur prêt ni à en payer les intérêts; cette période se termine six à huit mois après la fin des études à temps plein).

Quoi qu'il en soit, la répétition des cas semblait révéler un problème de communication entre le Ministère et ses partenaires des banques et des caisses. Ce problème s'était accru par les difficultés d'implantation d'un nouveau système informatique qui avait occasionné de nombreux retards dans l'envoi par le Ministère des projets de contrat de remboursement.

Le Ministère expédie de temps à autre des circulaires précisant que l'on doit accepter les remboursements du débiteur dès que celui-ci désire s'acquitter de sa dette. Toutefois, cela ne semble pas suffisant pour redresser la situation. Peut-être les institutions financières seraient-elles incitées à mieux s'acquitter de leurs responsabilités si le Ministère n'acceptait plus de payer ni de faire payer les ex-

étudiants pour les erreurs ou négligences des administrations de ce genre? Une garantie de paiement de la part du Ministère en faveur des institutions financières, en cas de mauvaise créance, ne doit en aucun temps inciter celles-ci à abandonner leurs responsabilités. Nous avons finalement demandé et obtenu du Ministère qu'il envoie une nouvelle circulaire précisant que l'institution financière n'a pas le droit de refuser une demande de remboursement de la part de l'étudiant et que, au besoin, elle communique avec le Ministère pour compléter le dossier. Nous suivrons l'impact de cette circulaire avec attention.

Des délais En janvier dernier, un gel de l'embauche d'employés occasionnels, décrété pour l'ensemble de la fonction publique, a eu des répercussions importantes au Ministère et a provoqué des retards dans le traitement des demandes de prêt pour la session d'hiver 1992. Quant aux demandes de bourse, on a parfois mis, pour les mêmes raisons, jusqu'à trois mois pour en faire l'analyse, et ce délai ne tient pas compte du processus d'émission et d'expédition des chèques.

Il s'agit d'une situation inacceptable. Rappelons que pour beaucoup d'étudiants, l'aide financière constitue le seul revenu pour toute la durée de l'année scolaire; les sommes versées par le Ministère viennent donc leur assurer le minimum vital. Dès lors, il nous apparaît nécessaire de recommander aux responsables de coupures d'effectifs de mieux mesurer l'impact de leurs décisions sur ce type de service direct à la clientèle.

Au chapitre des délais, nous devons également signaler un certain nombre de plaintes portant sur la lenteur du Ministère à rendre sa décision dans les cas de demandes de dérogation.

Nous sommes conscients du fait que le mécanisme est assez lourd et que le processus d'analyse comporte diverses étapes inévitables : préparation par les fonctionnaires des documents à soumettre au Comité d'examen des demandes dérogatoires, étude des faits par ce comité et formulation écrite et motivée des recommandations à la Ministre; par la suite, celle-ci doit prendre connaissance de cet avis et rendre sa décision. Bref, dans certains cas portés à notre attention, on a largement dépassé les deux mois entre la demande de l'étudiant et le verdict final qui lui est communiqué par lettre.

L'étudiant qui a eu recours au mécanisme de dérogation s'est généralement vu, dans un premier temps, opposer un refus de la part du système régulier. Comme c'est précisément le fait de ne rien recevoir du Ministère pour l'année en cours ou de n'avoir pas droit à une somme suffisante qui justifie sa démarche, il faut en déduire que le temps presse. Selon la loi, la dérogation s'applique dans les cas où la poursuite des études est compromise sans une aide spéciale. On devrait donc s'efforcer de procéder plus rapidement.

Des améliorations de fonctionnement

Dans notre dernier rapport annuel, nous avions signalé les difficultés de rodage qu'a connu le programme de la Direction générale de l'aide financière aux étudiants en 1990-1991, lors de l'entrée en vigueur de la Loi sur l'aide financière aux étudiants. Peu après, nous avons constaté de nombreuses améliorations. Ainsi, nous n'avons plus noté cette année de problèmes informatiques majeurs propres à retarder indûment le traitement d'un nombre considérable de dossiers.

Les informations additionnelles exigées par le Ministère auprès des étudiants pour compléter leur demande avaient posé, l'an dernier, de nombreux problèmes d'incompréhension de la part des candidats à l'aide financière. Au cours des derniers mois, nous avons reçu beaucoup moins de plaintes à ce sujet et on nous a informés que ces demandes de renseignements supplémentaires étaient désormais moins fréquentes et formulées plus clairement. Il reste toutefois à diminuer encore considérablement le temps mis par le Ministère à insérer dans le dossier de l'étudiant les documents reçus de ce dernier à la suite de ces demandes de renseignements supplémentaires et à procéder au calcul en conséquence. Faute de pouvoir constater assez rapidement que son dossier au Ministère est désormais considéré complet et prêt pour le calcul, l'étudiant continue de s'inquiéter, et c'est souvent à ce moment qu'il décide de s'adresser au Protecteur du citoyen.

L'accent est mis sur le service à la clientèle

Le Ministère a créé cette année une Direction des services à la clientèle au sein de la Direction générale de l'aide financière aux étudiants. À notre grande satisfaction, cette nouvelle entité semble vouloir s'attaquer prioritairement à la problématique de l'accueil et de l'information donnée à la clientèle.

À maintes reprises, nous avons déjà fait mention de la difficulté qu'éprouvaient les étudiants à joindre le Ministère par téléphone. Le nombre de lignes téléphoniques et de préposés à l'information a déjà augmenté, mais les étudiants continuent de nous signaler ce problème. Le plan d'action du nouveau service laisse croire que des mesures concrètes sont envisagées pour y remédier et améliorer l'accès général à l'information. Ce plan, heureusement, inclut quelques éléments nouveaux. En ce qui concerne les «cas simples», on veut mettre l'accent sur une meilleure information et une accessibilité accrue dans les maisons d'enseignement, c'est-à-dire en première ligne. De plus, on songe à donner aux étudiants la possibilité, au central cette fois, d'un accès informatique par voie téléphonique à certaines données de leur dossier : ce système serait appelé la «réponse vocale interactive». Selon le Ministère, ce système permettrait de répondre à un pourcentage très considérable de demandes d'information, la majorité des étudiants voulant simplement être mis au fait de la progression de leur dossier. Les agents d'information du Ministère seraient, pour leur part, appelés à traiter les cas plus complexes qui leur seraient référés par les institutions d'enseignement.

Cette approche nous apparaît fort pertinente. Le meilleur service est généralement celui qui est le plus près du citoyen. L'essentiel est que l'information nécessaire puisse être obtenue rapidement et qu'elle soit de bonne qualité. Toutefois, il ne faut pas oublier que le Ministère ne décentralise pas son processus de décision. Le bureau central continuera de prendre seul les décisions concernant l'aide financière. Dans les situations plus compliquées, comme il le reconnaît lui-même, il devra être en mesure de répondre aux interrogations et de justifier ses décisions. Le Ministère peut être assuré que nous suivrons avec une attention et un intérêt soutenus ses efforts dans ce domaine.

Nous devons reconnaître par ailleurs la qualité des récentes publications mises, cette année, à la disposition des étudiants par la nouvelle direction afin d'expliquer dans un langage simple et accessible le programme d'aide financière.

Enfin, le sous-ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science nous a informés de l'adoption d'un plan d'action visant, pour les deux prochaines années, à améliorer la qualité du service à la clientèle; ce plan comprend notamment la mise sur pied de mécanismes de rétroinformation permettant de mieux identifier les attentes de la clientèle, l'alignement des processus administratifs pour augmenter la qualité et l'efficacité des services, et un plan de communication visant à mieux faire connaître

les services mis à la disposition des étudiants, leurs droits ainsi que les recours pour en appeler des décisions du Ministère. En adoptant ce plan d'action, le Ministère semble vouloir donner suite à la politique du Conseil du trésor en vue de l'amélioration des services aux citoyens et nous ne pouvons que l'en féliciter.

Parmi les plaintes reçues...

Le Ministère aurait dû porter attention aux motifs d'un retard justifié

Notre étudiant conteste le refus du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science d'étudier sa déclaration de situation réelle (D.S.R.) pour le motif que celle-ci a été reçue hors délai. Cette déclaration sert à l'analyse d'une demande de bourse et doit parvenir au Ministère dans les 45 jours de la délivrance d'un certificat de prêt. Avant de s'adresser au Protecteur du citoyen, cet étudiant a fourni des explications écrites au Ministère pour son retard, mais sans résultat.

L'enquête a d'abord révélé que l'analyse de la demande d'aide financière de l'étudiant pour l'année 1987-1988 fut retardée une première fois parce qu'il devait y joindre différents documents visant à établir la non-contribution financière de ses parents. Une des façons prévues au règlement pour que cette contribution ne soit pas exigée est que l'étudiant se soit trouvé sur le marché du travail durant deux ans sans poursuivre d'études à plein temps.

Un deuxième délai fut attribuable cette fois à l'erreur d'un fonctionnaire qui classa les documents requis plutôt que de les traiter. En conséquence, l'institution d'enseignement ne reçut le certificat de prêt du requérant qu'à la fin de l'année scolaire, moment où ce dernier avait déjà regagné sa localité pour y trouver un emploi d'été.

Ce n'est que le 17 mai que l'étudiant prend finalement possession de son certificat de prêt, à son institution. Il constate alors qu'on ne retrace pas la déclaration de situation réelle qu'il avait pris soin de remplir à l'avance et de remettre à son Service d'aide aux étudiants avant son départ. Produisant sur place une nouvelle déclaration identique, il la confie à la préposée afin qu'on y appose le sceau de l'institution et qu'on l'achemine au Ministère par la suite. Or voilà qu'on dénote un troisième délai : pour des raisons nébuleuses, il semble que le sceau de l'institution n'ait été

apposé sur le document concerné que le 30 juin suivant et remis au Ministère le même jour. Quoi qu'il en soit, le client n'était plus en possession du document depuis le 17 mai.

Le Protecteur du citoyen considéra que l'étudiant n'était pas à blâmer dans cette affaire. Le Ministère aurait dû porter un plus grand intérêt aux explications que ce dernier avait fournies, et considérer le fait que l'étudiant avait utilisé le même intermédiaire que le Ministère, à savoir la maison d'enseignement. Au besoin, on aurait dû lui téléphoner pour lui faire préciser certains détails. Le programme d'aide financière aux étudiants existe essentiellement pour aider ceux-ci à faire leurs études; c'est dans cette optique qu'une interprétation libérale de la loi, du règlement et des normes en vigueur devrait être privilégiée chaque fois que cela est possible, comme dans le présent cas.

Le résultat de l'intervention

Les démarches du Protecteur du citoyen auprès des personnes responsables de ce dossier n'ayant donné aucun résultat satisfaisant, il fallut s'adresser directement au sous-ministre pour que ce problème soit enfin réglé. Une bourse de 2 670$ fut accordée à l'étudiant mais ce n'est qu'en mai 1991 qu'il put la toucher.

Un mode de calcul remis en question

Notre client est prestataire de la sécurité du revenu (aide sociale) jusqu'en mai 1991, mois durant lequel il obtient un emploi qui prendra fin en août suivant. En septembre, il entreprend des études à temps plein pour les sessions d'automne 1991 et d'hiver 1992 et, à cette fin, reçoit une aide financière du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science. Il considère toutefois que le Ministère ne lui accorde pas la totalité de l'aide à laquelle il aurait droit et c'est pourquoi il s'adresse au Protecteur du citoyen.

Le Règlement de la Loi sur l'aide financière aux étudiants précise que si un étudiant reçoit, pendant le trimestre précédant un retour aux études, des prestations versées par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu il n'a droit qu'aux dépenses admises pour ses trimestres d'étude seulement. Cet article a pour but d'empêcher que deux ministères subventionnent, pour la même période donnée, les frais de subsistance d'un étudiant.

Mais l'enquête du Protecteur du citoyen révéla que, dans le calcul de l'aide financière accordée au client, le Ministère ne lui avait reconnu aucun budget de subsistance non seulement pour le mois de mai, mais également pour les mois de juin, juillet et août 1991; on avait par contre pris en considération, au chapitre de sa contribution, des revenus d'emploi gagnés durant ces mois. L'application de ce règlement avait pour conséquence qu'aucun des deux ministères ne tenait compte des besoins du client pour la période de juin à août 1991.

Le Protecteur du citoyen fit alors remarquer au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science que le règlement, tel que rédigé, manquait de nuances : il était justifié pour les étudiants ayant reçu pendant un trimestre entier les allocations du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu mais il pénalisait ceux qui, comme le client, avaient bénéficié de ces allocations pendant seulement une période plus courte que le trimestre.

Le résultat de l'intervention Tout en comprenant la position du Protecteur du citoyen, le Ministère l'avisa qu'il ne pouvait modifier le calcul de l'aide financière du client puisque le règlement était très formel à ce sujet. Le Protecteur du citoyen conseilla alors à l'étudiant de demander une dérogation, c'est-à-dire de recourir aux dispositions de la loi qui prévoient que le Ministre peut accorder, dans certains cas, une aide financière supérieure à celle à laquelle l'étudiant aurait normalement droit s'il estime que, sans cette aide financière, la poursuite des études est compromise.

Muni des informations reçues de notre bureau, l'étudiant a donc formulé sa demande de façon à n'omettre aucune des données essentielles à l'analyse de sa situation. Sa démarche lui a valu une aide financière additionnelle de 1 400$.

Un formulaire à repenser Une jeune mère de famille monoparentale désirant effectuer un retour aux études pour l'année 1991-1992 porte plainte au Protecteur du citoyen car le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science refuse de l'admettre au programme de bourses pour étudiants atteints de déficience fonctionnelle majeure.

La dame souffre d'une grave maladie qui la restreint considérablement dans ses activités quotidiennes. Elle joint donc au formulaire de demande d'aide la preuve médicale de son état ainsi que d'autres renseignements sur sa maladie. Un organisme de soutien et d'aide pour les personnes atteintes de cette maladie fournit même au Ministère une lettre explicative sur la nature et les conséquences de la maladie en question. Or, le Ministère refuse de considérer sa demande car le handicap décrit dans son certificat médical ne se retrouve pas dans la liste des déficiences fonctionnelles majeures reconnues par règlement.

L'analyse du dossier a permis de constater que le Ministère n'avait pas pris en considération le dernier alinéa de la liste en question précisant qu'on devait reconnaître «toute autre maladie chronique et dégénérative entraînant une limitation significative des activités physiques.» Considérant que le refus du Ministère pouvait être fondé sur une méconnaissance de la gravité de cette maladie, le Protecteur du citoyen a demandé aux autorités compétentes de revoir leur décision tout en leur démontrant, documents à l'appui, que le handicap de la cliente constituait certainement une maladie très grave en plus d'être chronique et dégénérative. Rien n'y fit. Un second refus fut signifié par le Ministère qui expliqua alors que, malgré le fait que le médecin avait bien mentionné qu'il s'agissait d'une maladie chronique et dégénérative, il n'avait pas coché la case appropriée sur le formulaire concernant le degré de restriction des activités. Le fonctionnaire n'avait donc pu évaluer adéquatement le niveau des restrictions physiques de la dame.

Le Protecteur du citoyen indiqua alors au Ministère que le formulaire n'était pas adapté à la situation des étudiants désirant être reconnus au programme en question; il convenait plutôt aux cas d'incapacité temporaire causée par un accident, une maladie ou une intervention chirurgicale. La recommandation du Protecteur du citoyen, qui fut bien accueillie par le Ministère, était donc de produire une autre version plus appropriée du formulaire. Il fallait cependant, dans l'attente de ce nouvel outil, régler le problème de notre cliente. Le Protecteur du citoyen suggéra à celle-ci de présenter au Ministère un second certificat médical portant la mention indispensable, c'est-à-dire le crochet apposé au bon endroit quant à la limitation de ses activités physiques.

Le résultat de l'intervention Au terme d'une seconde analyse de son dossier, la dame fut enfin admise au programme de bourses pour étudiants atteints de déficience fonctionnelle majeure. En plus de lui donner droit à une bourse plutôt qu'un prêt, cela signifiait pour elle l'accès à des services spéciaux, tel un preneur de notes, et la possibilité de suivre ses cours à temps partiel sans être privée d'une aide financière de la part du Ministère si jamais sa maladie l'empêchait de les continuer à temps complet.

Le ministère de l'Environnement

Est-ce la solution?

Le Ministre compte instaurer un Office de protection de l'environnement, en même temps qu'il souhaite modifier les bases mêmes de son fonctionnement. La nouvelle structure mettra-t-elle fin à un certain fouillis?

Le projet de loi créant l'Office de protection de l'environnement, élaboré récemment par le Ministère, viserait principalement quatre objectifs :

- Améliorer l'efficacité gouvernementale en environnement;
- Traiter toutes les clientèles sur une base plus équitable;
- Assurer une meilleure planification dans ce secteur;
- Rendre la gestion environnementale plus indépendante des politiques.

On souhaite également dégager le Ministère pour lui permettre d'axer davantage ses actions sur la prévention par le biais d'orientations, de politiques et de législations. Le nouvel Office se verrait donc confier tout le volet de l'application de certaines lois en ce qui concerne principalement la délivrance de certificats d'autorisation, de permis et d'attestations d'assainissement, l'émission d'ordonnances, la tenue d'enquêtes, etc.

Est-ce la solution? Dans un premier temps, il importe de considérer les changements et leurs effets en relation avec les lacunes constatées par le Protecteur du citoyen dans l'approche gouvernementale des questions d'environnement.

Dans notre dernier rapport annuel, nous avons dénoncé la lenteur, les délais, le manque de cohérence et la complexité tant du processus administratif que de la législation ou de la réglementation applicable en matière d'environnement. L'Office mis en place aura certes fort à faire pour apporter les correctifs qui s'imposent. De plus, les lois, règlements et programmes sont légion dans ce domaine et il arrive que les paliers de juridiction soient concurrents (ministère de l'Environnement, municipalités régionales de comté, municipalités). À cette étape-ci de la réflexion, on doit se questionner à savoir si tous ces intervenants, quelque peu enchevêtrés, pourront agir en meilleure concertation du fait des modifications annoncées. Par

ailleurs, le Ministère investi de sa mission propre et l'Office chargé des mesures d'application sauront-ils harmoniser leur action? Peut-on craindre que les personnes à l'origine des grands principes directeurs ne s'éloignent de la réalité environnementale?

Pour une meilleure qualité des services

En juin 1991, le Ministère a créé une Direction de la qualité des services à la clientèle. Le mandat de cette direction comporte deux volets principaux, soit le traitement des plaintes et l'amélioration de la qualité des services. Nos récents contacts avec la nouvelle direction nous ont permis de constater un dynamisme réel dans la prise en charge des réclamations des citoyens. L'information à la population concernant les services offerts a fait l'objet d'un dépliant largement diffusé; on y apprend entre autres que le bureau des plaintes accepte les frais d'appel et qu'un numéro de téléphone sans frais relie le citoyen aux renseignements généraux du Ministère.

Nous tenons à souligner cette initiative qui met à la disposition de la clientèle un recours en cas d'insatisfaction. Le mécanisme devrait permettre au Ministère de capter directement les motifs de mécontentement et de réagir plus efficacement lorsque les problèmes sont dénoncés.

Parmi les plaintes reçues...

À qui était le bord du lac?

Notre client est propriétaire d'un chalet à proximité d'un lac. Afin d'avoir accès directement au plan d'eau, il loue depuis quelques années, du ministère de l'Environnement, une portion de terrain qui se termine dans le lac. Or voilà que son voisin décide d'y installer un quai flottant qui, en plus de lui restreindre l'accès au lac, lui bloque la vue. Il s'adresse alors au Ministère en 1989 pour faire respecter ses droits en tant que locataire mais l'organisme refuse d'intervenir, alléguant que le quai est situé plutôt sur sa propriété privée. Le citoyen fait appel au Protecteur du citoyen car, selon lui, le Ministère s'est toujours, jusqu'ici, comporté en véritable propriétaire puisqu'il faisait signer des baux aux riverains occupants.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a découvert que plusieurs années auparavant, un barrage avait été construit sur une rivière avoisinante pourpermettre la navigation. Mais comme ce barrage avait pour effet de faire varier le niveau d'eau du lac, la ligne séparatrice délimitant le bien public du bien privé s'en trouvait également affectée. Dans les années 1960, le gouvernement du Québec jugea adéquat de déterminer enfin la limite des eaux en lui attribuant une cote. L'expertise d'un arpenteur-géomètre chargé d'effectuer ce travail n'a pu démontrer de façon précise à quelle cote se situait l'élévation des eaux. Aussi, il fut décidé de retenir la cote 152 tout en indiquant qu'elle pouvait parfois se situer à 149,5.

Compte tenu que cette mesure était très approximative, elle donna lieu à diverses interprétations et positions contradictoires par le gouvernement quant à la ligne séparatrice des terrains. En 1987, pour des fins administratives, le ministère de l'Environnement décida que la cote de 152 pieds serait celle retenue dorénavant. Pourtant, après étude de la demande du citoyen en 1989, le Ministère modifia à nouveau la mesure et l'établit à 149,5 pieds pour ainsi l'appliquer à tous les locataires de cet endroit. Par cette nouvelle délimitation, le quai se retrouvait donc sur la propriété de notre client et il devenait ainsi du ressort de ce dernier de prendre les procédures nécessaires afin de faire respecter son droit de propriété.

De l'avis du Protecteur du citoyen, comme la limite exacte de la ligne séparatrice n'était pas facile à déterminer en raison de la fluctuation du niveau d'eau provoquée par le barrage, il lui apparaissait inconcevable d'appliquer la cote à 152 pieds ou à toute autre mesure d'ailleurs. Effectivement, une autre solution était nécessaire pour régler ce litige.

Le résultat de l'intervention Le Protecteur du citoyen, après discussion, était d'accord avec le Ministère pour que celui-ci prenne une entente à l'amiable avec chacun des riverains locataires. Ainsi, un décret fut adopté autorisant le Ministère à conclure des ententes avec les propriétaires riverains, ententes par lesquelles chacun des occupants, public ou privé, cédait à l'autre la portion du terrain occupé, le tout sans frais. Notre client devint donc propriétaire de la partie qu'il louait depuis plusieurs années.

Le ministère de la Justice

Le Sommet de la justice... vu d'en bas

Du point de vue de l'ensemble de la population susceptible d'être affectée par les retombées du Sommet, les vraies améliorations à apporter à l'accès à la justice continuent de planer sans redescendre.

Au départ, l'idée d'amener des intervenants des domaines juridique, social et gouvernemental à se concerter sur des orientations nouvelles en matière d'administration de la justice permet certainement de mieux cerner les attentes de la population. À cet égard, le Sommet de la justice a eu recours à une formule originale de mise en commun d'expériences et de revendications. Encore faut-il, au moment d'en dégager les consensus, que le Ministère demeure attentif aux demandes

pressantes des justiciables, et peut-être davantage lorsqu'elles proviennent expressément des plus démunis d'entre eux. Ces gens sont invariablement parmi les plus concernés par les mécanismes de justice, et également parmi les moins pris en compte lors de leur élaboration.

Le Sommet de la justice, qui s'est tenu à Québec en février dernier et auquel le Protecteur du citoyen a assisté à titre d'observateur officiel, a amorcé certains progrès grâce à des propositions novatrices. À l'opposé, il a aussi, à plusieurs reprises, annoncé des réformes ou des aménagements qui, sous quelques aspects, marquaient un net recul.

L'aide juridique : nous suggérons d'étendre l'accès gratuit et d'oublier les 20$...

La révision des fondements de l'aide juridique vient d'un constat qui est en même temps un reproche adressé au système : actuellement, trop peu de gens ont droit à l'aide juridique par rapport à l'ensemble des personnes défavorisées au Québec. Il y a lieu de s'interroger sur le sort des citoyens à revenus moyens qui sont incapables d'assumer les frais d'un avocat ou d'un notaire et qui renoncent souvent, de ce fait, à la défense et à la protection de leurs droits. L'aide juridique répondra davantage aux besoins des citoyens si elle élargit sa clientèle en modifiant ses critères d'accès. La solution avancée à cette fin par le Ministre lors du Sommet est, dans ses grandes lignes, la suivante :

- Le seuil des revenus admissibles à la gratuité des services est haussé dans le cas des couples et des familles, passant, par exemple, de 12 780$ à 18 333$ pour un couple avec deux enfants; ce seuil est par contre rabaissé pour les personnes seules, mises à part les personnes âgées (pour une personne autonome vivant seule, le revenu admissible passe de 8 870$ à 7 651$).

- Au-delà de la limite de revenu ainsi fixée, le régime exige une contribution, c'est-à-dire que des frais sont imposés au client de l'aide juridique en fonction de ses revenus et de sa situation familiale. À l'intérieur de ce volet «contribution», le revenu supérieur admissible ne peut dépasser 30 500$, ce qui implique, dans ce cas précis, un déboursé qui n'excédera pas 913$.

- Des frais de 20$ sont prévus pour l'ouverture du dossier.

Cette formule étend effectivement la clientèle apte à bénéficier de l'aide juridique en tout ou en partie, et améliore considérablement la portée sociale du système. Toutefois, le niveau de revenu pour lequel les services sont gratuits devrait être haussé pour tenir compte des personnes les plus indigentes de notre société, en particulier dans la situation économique que nous vivons. Pour ceux-là, la contribution exigée constitue un frein. Par ailleurs, les personnes vivant seules perdent ici du terrain, ce qui, à notre avis, les pénalise de façon inacceptable.

Un autre frein affecte cette fois directement les plus démunis : il s'agit du montant de 20$ prévu à titre de ticket modérateur et servant aussi, nous dit-on, à générer des revenus additionnels pour le financement des services. La situation économique actuelle, conjuguée à une forte hausse des loyers en milieu urbain, amènent de plus en plus d'individus et de familles à se priver de biens essentiels. Comment peut-on, dès lors, justifier pareille barrière à l'entrée, alors qu'il est prévisible que les 20$ versés à l'aide juridique seront souvent prélevés à même le budget étriqué du logement et de la nourriture? Les frais d'ouverture du dossier risquent tout simplement... d'en empêcher l'ouverture.

La perception des pensions alimentaires : nous suggérons d'en finir avec les demi-mesures

En matière de perception des pensions alimentaires, la position issue du Sommet de la justice est la suivante : une personne qui manquerait à ses obligations envers son ex-conjoint ou ses enfants et qui ferait l'objet d'une plainte en ce sens, serait alors visée par un système de perception directe par l'État. Ce mécanisme gouvernemental récupérerait pendant un an les montants dus, incluant les arrérages.

Annoncée dans la foulée des propositions, cette modification apportée au système de perception des pensions a, en réalité, été adoptée... en décembre 1988, en même temps que la Loi modifiant le Code civil concernant le recouvrement des pensions alimentaires. Le retard dans la mise en oeuvre est dû à des contraintes budgétaires qui ont sans cesse reporté l'informatisation de la nouvelle structure de gestion des montants récupérés. Trois ans plus tard, le Ministère annonce la concrétisation prochaine d'une réforme déjà adoptée.

Le phénomène des pensions alimentaires qui sont versées en retard ou qui ne sont jamais versées est connu, ainsi que les problèmes qui en découlent : l'appauvrissement des femmes et des familles, la violence lors des échanges forcés entre les ex-partenaires, les situations de marchandage impliquant les enfants. En regard de cette réalité répandue, le mode de perception par l'entremise de l'État peut sembler faire pression temporairement sur les débiteurs alimentaires fautifs. Toutefois, nous sommes ici dans un régime de demi-mesures par rapport à ce que le ministère de la Justice devrait assurer aux personnes auxquelles la cour accorde une pension alimentaire. La femme, puisque c'est d'elle qu'il s'agit le plus souvent, se voit en effet contrainte de dénoncer les manquements de son ex-conjoint auprès du percepteur des pensions alimentaires. Dans des situations de conflits particulièrement tendues, on peut imaginer l'effet que peut avoir sur le débiteur la nouvelle de la poursuite qui le concerne et les répercussions sur son ex-épouse.

L'exemple vient d'autres provinces canadiennes où le service de perception prend automatiquement en charge la récupération de toute pension alimentaire obtenue d'un tribunal et ce, pour toute la durée des versements. Il n'est plus question, dès lors, qu'une des parties subisse l'irrégularité des paiements pour ensuite devoir s'en plaindre au risque d'être victime de nouvelles représailles. À notre avis, la perception automatique, sitôt la décision judiciaire connue, est un système qui place véritablement le versement de la pension alimentaire au rang des obligations imposées par la loi à des citoyens qui doivent s'y soumettre. Autrement, la pension qui demeure au centre de tiraillements est l'instrument d'un chantage et maintient l'insécurité et la dépendance. Nous étudions actuellement cette solution.

La médiation familiale: nous suggérons plutôt de favoriser les terrains d'entente

La médiation familiale gratuite n'existe actuellement qu'à Montréal depuis 1981 et à Québec depuis 1984. Lors du Sommet, le Ministre de la Justice s'est engagé à instaurer de tels services dans tous les districts judiciaires du Québec. Nous ne pouvons que souscrire à cet angle de la proposition : outil efficace de règlement des litiges, la médiation doit être accessible au plus grand nombre de couples qui désirent y avoir recours.

On note cependant que l'accès au service public et gratuit de médiation sera réservé aux couples qui ont engagé des procédures de séparation ou de divorce devant les tribunaux. C'est donc uniquement dans les cas de conflits ouverts que le juge pourra ordonner aux parties de tenter de solutionner leur mésentente par le biais de la médiation familiale. Les couples qui auront, quant à eux, préféré s'entendre sur les modalités de leur séparation avant de s'adresser à un tribunal, auront le choix d'assumer les frais de services de médiation privée, ou encore de faire appel à des ressources du même type offertes par les CLSC.

À notre avis, il serait plus normal et plus cohérent que la médiation familiale gratuite soit disponible avant que le débat se rende devant les tribunaux et se radicalise, plutôt qu'après. Si l'objectif visé est réellement d'encourager des ruptures moins dommageables pour les ex-conjoints et leurs enfants, la politique du Ministère doit favoriser les arrangements à l'amiable plutôt que les affrontements douloureux devant la cour. Accorder la gratuité des services aux seules personnes qui vivent des conflits majeurs, revient à imposer des frais aux seules personnes qui font l'effort de trouver un terrain d'entente par elles-mêmes.

La division des petites créances de la cour du Québec : nous suggérons de ne pas laisser tomber le citoyen qui a gagné sa cause

Le montant maximum des litiges portés devant la division des petites créances de la cour du Québec sera augmenté, selon la proposition du Ministre, de 1 000$ à 3 000$. Ajustement nécessaire d'une limite qui n'avait plus bougé depuis 1984, la hausse aurait pu, à notre avis, atteindre 5 000$ pour permettre le règlement d'un plus grand nombre de causes dans un cadre judiciaire moins lourd et moins coûteux pour les citoyens. Il faut encourager les solutions de justice plus douce.

Par ailleurs, il appartiendra dorénavant à la personne qui a obtenu un jugement en sa faveur de percevoir la somme qui lui a été accordée par jugement. Autrement dit, celui à qui le tribunal donne raison doit veiller lui-même à ce que l'adversaire paie ce qui est dû, et doit, au besoin, avoir recours aux tribunaux en cas de refus. Or, actuellement, c'est le gouvernement qui a la charge de la récupération de ces montants; il est vrai que certains débiteurs, vu les coûts minimes à assumer

personnellement, ont aujourd'hui tendance à utiliser des moyens dilatoires pour retarder l'exécution du jugement et le Ministère doit alors assumer les coûts excédentaires.

Mais, selon nous, ce nouveau fardeau imposé au citoyen va à l'encontre du principe de la gratuité du régime applicable aux petites créances et risque de produire des effets pervers. À partir du moment où le demandeur qui a gagné sa cause doit supporter des frais si le défendeur refuse de s'exécuter, on peut penser que les frais de recouvrement pourront être élevés : un désincitatif pour le justiciable. Dès lors, il peut être tentant pour certains débiteurs de ne pas se soumettre à la décision du tribunal et d'attendre la suite des événements...

Nous rappelons au Ministère de ne pas laisser tomber le citoyen qui a gagné sa cause.

Les tribunaux administratifs : nous suggérons que le projet de réforme soit soumis aux commentaires des usagers

Longtemps attendue, la réforme des tribunaux administratifs fait maintenant partie des prochaines priorités du ministère de la Justice. L'engagement pris à cet égard par les autorités annonce une vaste remise en question centrée sur la qualité de la justice administrative, l'indépendance des décisions, le mode de sélection et de nomination, le code de déontologie, l'instauration d'un comité de discipline et la création d'une nouvelle instance d'appel. La réforme introduirait aussi des règles de preuve et de procédure uniformes en matière de justice administrative.

À l'occasion du Sommet, les perspectives de changement ont été envisagées selon des principes directeurs trop généraux pour nous permettre d'en apprécier dès à présent les retombées concrètes. Pour l'instant, nous nous limitons à approuver le projet qui consiste à apporter à ces mécanismes les réaménagements qui s'imposent dans des délais raisonnables.

Cette réforme ne saurait toutefois se faire sans l'avis des personnes et des groupes intéressés dont l'expérience des structures administratives et la connaissance des lacunes en ce domaine peuvent guider les choix du Ministère en faveur d'une justice administrative plus efficace et plus rapide. Nous suggérons à cette fin que la

présentation du projet de loi qui regroupera les différentes mesures soit suivi de la tenue d'audiences publiques pour donner la parole aux usagers de la justice administrative.

Le Sommet de la justice : nous suggérons de ne pas faire traîner les choses

Le Sommet de la justice a eu lieu, des engagements y ont été pris et des réactions diverses ont accueilli les propositions qui en ressortent. Dans les mois qui viennent, le Protecteur du citoyen demeurera attentif aux résultats de cette concertation ainsi qu'au traitement accordé aux positions exprimées par la population à l'occasion du Sommet. Les initiatives qui en découleront devront répondre aux demandes raisonnables des justiciables en quête d'un meilleur accès à la justice.

Le sous-ministre de la Justice nous a informés de diverses mesures adoptées cette année et visant à améliorer la qualité du service à la clientèle, dont l'établissement d'un plan d'action à cette fin dans le réseau des services judiciaires, c'est-à-dire les services à la population dispensés généralement dans les palais de justice.

Parmi les plaintes reçues...

Les retours de courrier ne sont pas à négliger...

La cliente ne reçoit plus la pension alimentaire à laquelle elle a droit. C'est la raison pour laquelle elle demande au percepteur des pensions alimentaires d'envoyer à son ex-conjoint une lettre de rappel exigeant le paiement de la pension.

Le percepteur procède à l'envoi de la lettre de rappel mais la cliente ne reçoit aucun montant d'argent. Elle décide de faire appel au Protecteur du citoyen.

Notre enquête a révélé que le destinataire de la lettre de rappel avait déménagé et que le percepteur avait acheminé son envoi à l'ancienne résidence. Le courrier était dès lors revenu au percepteur avec la mention «mauvaise adresse». Celui-ci avait tenté de joindre la dame une fois par téléphone, puis avait laissé le dossier en suspens.

Le Protecteur du citoyen a donc contacté le percepteur pour qu'il envoie à nouveau une lettre de rappel, cette fois à l'adresse fournie par la cliente.

Le résultat de l'intervention La journée même, elle fut envoyée. Le percepteur nous a assuré qu'advenant un nouveau refus de paiement dans les délais prévus, des procédures seraient entreprises afin de percevoir de l'ex-conjoint les arrérages de pension.

Bien qu'il ait payé ses amendes, son permis est suspendu

Pour éviter la suspension de son permis de conduire par la Société de l'assurance automobile du Québec, un automobiliste s'empresse de payer les deux amendes auxquelles il avait été condamné et que lui réclamait le percepteur des amendes.

Croyant avoir régularisé sa situation, il continue de conduire son véhicule et écope, à quelques mois d'intervalle, de deux contraventions pour conduite pendant la suspension de son permis.

Il est ressorti de notre enquête que le percepteur des amendes n'avait pas avisé la Société de l'assurance automobile du Québec du paiement des amendes, d'où la suspension du permis par celle-ci.

En proie à la panique, l'automobiliste avait acquitté les 300$ exigés par la première contravention, paiement équivalant à un aveu de culpabilité. La suspension du permis en avait alors été prolongée...

Le résultat de l'intervention Le Protecteur du citoyen fit les démarches nécessaires pour que les faits soient clarifiés auprès de la Société de l'assurance automobile du Québec : il n'aurait jamais dû y avoir de suspension. La Société y mit fin aussitôt. De plus, le Protecteur du citoyen obtint du ministère de la Justice que les 300$ payés sur réception de la première contravention soient remboursés au citoyen et que la deuxième contravention soit annulée.

Le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu

L'affluence

Le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu subit en droite ligne les effets de la crise économique : hausse considérable de sa clientèle et des demandes d'aide urgente. En pleine période de pointe, l'objectif, quant à nous, demeure inchangé. Les besoins des personnes démunies doivent orienter le contenu des programmes sociaux et l'attitude de ceux qui les administrent.

Le Protecteur du citoyen insiste régulièrement auprès des ministères et des organismes pour que l'information aux clients soit, pour eux, un véritable moyen d'accès aux services et aux montants auxquels ils ont droit. À cet égard, le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu est prioritairement visé : ses programmes portent sur des besoins essentiels, et les citoyens admissibles ne sont pas faciles à atteindre du fait de leur isolement fréquent et du faible taux d'instruction d'une bonne part d'entre eux.

À plusieurs reprises, nous avons donc rappelé au Ministère sa mission de vulgarisateur auprès des prestataires et de l'ensemble de la population défavorisée. L'an dernier, la Loi sur la sécurité du revenu nouvellement mise en vigueur avait donné lieu à une vaste adaptation des agents de première ligne aux changements majeurs, et tout le processus de mise en branle avait souvent compliqué le message destiné au prestataire. Cette année, la diminution des plaintes reçues à ce sujet nous a indiqué une appréciable amélioration de la situation, progrès dû à une meilleure maîtrise de la législation par les agents. De même, la simplification des communications écrites fait l'objet d'une attention particulière des autorités. La qualité exceptionnelle des nouveaux dépliants d'information sur la Loi sur la sécurité du revenu témoigne de cet effort et mérite d'être soulignée.

Toutefois, des personnes continuent de s'adresser à notre bureau, faute d'avoir obtenu du Ministère tous les renseignements qui leur auraient permis de mieux comprendre le montant de leurs prestations. Dans d'autres cas, des clients ont été induits en erreur par les subtilités qui existent entre les différents barèmes.

Par ailleurs, il arrive que le Ministère néglige d'aviser certains prestataires que leur barème sera diminué. Citons le cas d'une personne qui a un enfant d'âge préscolaire à sa charge et qui a droit au barème de non-disponibilité jusqu'à ce que cet enfant fréquente l'école. Il arrive souvent que le client dans cette situation ne soit avisé que quelques jours avant la fin du mois qu'il sera dorénavant considéré comme non-participant, (la diminution mensuelle peut alors atteindre 100$), car son enfant a commencé les classes. Nous avons porté ces faits à l'attention du Ministère et ce dernier nous a assuré que les prestataires seraient désormais avertis au moins un mois à l'avance du changement. De cette façon, ceux qui le désirent peuvent se tourner notamment vers des mesures de retour en emploi prévues par le Ministère pour conserver un barème plus avantageux.

Nous avons également souligné au Ministère les difficultés éprouvées par les clients qui doivent s'adresser à plus d'un agent pour s'informer de certains éléments de leur dossier. Les risques de délais et d'imprécisions sont évidemment plus élevés lorsque les demandes des citoyens sont renvoyées d'un fonctionnaire à un autre. C'est précisément dans le but d'améliorer la qualité des services que plusieurs Centres Travail-Québec ont mis en place des projets-pilotes dans le cadre desquels un seul responsable est assigné pour le traitement de chaque dossier. Nous apprécions, bien sûr, de telles initiatives.

La prestation réservée aux femmes enceintes s'entoure de beaucoup de discrétion

Un exemple d'information nettement insuffisante nous est fourni par le peu de publicité accordé à la prestation mensuelle supplémentaire de 40 $ versée aux femmes enceintes pour les aider à mieux se nourrir durant la grossesse. Nous avons constaté qu'à peu près aucune mesure n'avait été adoptée pour amener les personnes admissibles à réclamer ce montant. Et comme on refuse d'accorder la somme rétroactivement, la future mère qui découvre l'existence de cette prestation en fin de grossesse n'en touche que la dernière tranche.

Nous avons soumis des plaintes de ce genre au Ministère et avons pu obtenir des assouplissements en invoquant une information déficiente. Mais il demeure inquiétant que toutes les femmes enceintes admissibles à la sécurité du revenu ne puissent recevoir cette prestation spéciale dès le début de la grossesse. À cet égard,

une étude dirigée par le dispensaire diététique de Montréal montre qu'une saine alimentation chez les femmes enceintes permet aux bébés de familles défavorisées d'avoir un poids aussi élevé à la naissance que les autres nouveau-nés. Les bébés de petit poids sont plus fréquemment affectés de handicaps physiques et mentaux et, en ce sens, l'alimentation de la mère est une donnée déterminante.

Nous avons donc recommandé au Ministère de prendre des mesures concrètes afin que la clientèle visée soit mieux informée sur ce programme. De plus, comme on reconnaît à la femme qui y est admissible le droit de recevoir la totalité des prestations prévues, il nous apparaîtrait équitable que ce droit continue d'exister en dépit d'un certain retard à l'exercer : le paiement rétroactif devrait être autorisé. Après tout, une grossesse et une naissance font partie, certificat médical à l'appui, des faits démontrables hors de tout doute... Les autorités du Ministère se sont montrées sensibles à cette problématique et nous attendons les réactions concrètes.

Nous avons demandé quelques ajustements dans les barèmes

Le programme APTE tel que défini par la Loi sur la sécurité du revenu prévoit différentes catégories de prestataires selon leur disponibilité à des mesures de formation et de stage, leur participation effective à ces mesures et selon les raisons invoquées pour s'y soustraire (état de santé, âge, autres motifs de refus). Le barème le moins avantageux (non-participant) est celui qu'on réserve aux personnes qui seraient admissibles aux différentes formules d'études et de travail prévues par le Ministère mais qui ne désirent pas s'y insérer, ceci sans motif médical et sans avoir atteint plus de 55 ans. Ce barème moins généreux est actuellement accordé aux clients de la sécurité du revenu qui ne participent pas aux mesures en raison de leur recherche personnelle d'emploi. À notre avis, on pénalise ici des individus qui font l'effort de chercher activement du travail par leurs propres moyens et nous avons, dès lors, suggéré au Ministère de revoir cette disposition du programme APTE. Ce problème a été mentionné dans le dernier rapport annuel du Protecteur du citoyen et notre position est toujours à l'étude par le Ministère : la recherche d'emploi pourrait être éventuellement reconnue dans le cadre des activités d'employabilité, ce qui donnerait accès au barème plus élevé de participation. Nous attendons les suites qui seront données à notre intervention.

Notre rapport annuel de l'an dernier faisait aussi état du manque de souplesse des mesures offertes aux femmes de 45 à 55 ans. Selon le Protecteur du citoyen, le Ministère ne tenait pas compte suffisamment des conditions socioprofessionnelles de la majorité d'entre elles, à savoir, notamment, leur faible scolarisation, leur expérience de travail à l'extérieur du foyer très limitée ou inexistante, leur situation familiale fréquemment perturbée par un divorce, l'impossibilité pour certaines d'avoir accès à un moyen de transport (régions éloignées). Pour toutes sortes de raisons, ces femmes pouvaient donc avoir des difficultés particulières à s'intégrer à des programmes d'emploi ou de rattrapage scolaire. Nous avons demandé que leur refus de participer aux mesures soit étudié davantage en fonction de leur situation personnelle et que des motifs jugés valables permettent à ces femmes de conserver leur barème de disponibilité. En réponse à nos actions, le Ministère a créé un comité de travail interne chargé d'élaborer des mesures spécifiquement destinées aux femmes de 45 à 55 ans. Un plan d'action de ce comité doit être déposé en novembre 1992 afin de proposer à l'administration des avenues de solution aux difficultés de cette clientèle. Entre temps, nous avons constaté que les fonctionnaires procèdent maintenant à un examen plus compréhensif des motifs de refus.

C'est également à la suite de nos demandes que s'est réglé le problème des prestataires, hommes et femmes de tout âge cette fois, qui ne pouvaient être considérés disponibles aux activités offertes parce qu'ils ne disposaient d'aucune solution valable de transport pour s'y rendre. Dorénavant, les facteurs de distance, de disponibilité des moyens de transport et de leur coût peuvent justifier un refus de participer.

Le Ministère a acquiescé à une autre de nos propositions visant à ne pas classer parmi les non-participants des personnes aux prises avec des problèmes d'ordre mental mais n'en ayant jamais fait la preuve par certificat médical. On prévoit maintenant qu'en l'absence d'une telle attestation, ces personnes peuvent être évaluées par un médecin désigné par le Ministère, qui, le cas échéant, confirme leur état, ce qui leur donne accès au barème plus élevé de non-disponibilité.

Enfin, nous avons remis en question certains barèmes qui, à notre avis, manquent de logique. Il faut d'abord savoir que le Ministère accorde une prestation supérieure aux personnes non disponibles par rapport à celles qui le sont, de façon à ne pas les pénaliser face à une situation (maladie, grossesse, enfant d'âge préscolaire) qui les empêche temporairement d'occuper un emploi ou de participer à une mesure. Si ce raisonnement nous apparaît tout à fait équitable, nous nous étonnons toutefois que la non-disponibilité corresponde à une somme mensuelle plus avantageuse pour l'ensemble de la clientèle sauf pour les familles composées de deux adultes avec enfant(s). Prenons l'exemple d'un couple avec deux enfants. En situation de disponibilité, ces gens touchent une prestation de 1 009$, et n'en reçoivent plus que 913$ dans l'autre catégorie. Le Ministère devrait, nous assure-t-on, prendre position sous peu concernant cette anomalie.

Le programme APPORT : quand passe-t-on du semestre au mois?

Le programme APPORT accorde aux familles admissibles des prestations qui s'ajoutent à leur revenu disponible. Sommairement, le fonctionnement de ce programme est le suivant : au moment de son inscription, le candidat à l'aide financière doit fournir au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu une estimation détaillée de ses revenus pour le semestre à venir; le montant des prestations versées à la famille est calculé d'après le revenu anticipé. Au cours du semestre, si des changements d'emploi ou autres affectent à la baisse ou à la hausse la situation financière du prestataire, ce dernier est tenu d'en aviser le Ministère. Par

la suite, un ajustement de l'aide allouée s'effectue. Au moment où la personne produit sa déclaration de revenu, le ministère du Revenu verse un montant ou réclame un remboursement, selon que les prévisions initiales et les corrections en cours de route ont surévalué ou sous-évalué les revenus réels de la période concernée.

Initialement, le programme APPORT établissait le montant des prestations selon des estimations annuelles des revenus à percevoir par les personnes admissibles. Ce système a vite révélé ses failles : les prévisions portant sur 12 mois ne se vérifiaient pas toujours, les fluctuations de revenu n'étaient pas nécessairement signalées à temps au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu et, plus tard, des gens se voyaient réclamer de la part du ministère du Revenu d'importantes sommes perçues en trop. C'est dire que la période prise en compte était trop étalée. Notre rapport annuel de l'an dernier soulevait ces problèmes et nous avons obtenu, depuis lors, que les prévisions ne couvrent plus qu'un semestre à la fois.

Bien qu'appréciant cette amélioration, nous visons plutôt une aide calculée selon les revenus du mois, avec fiche de mise à jour pour chaque période. Nous avons donc poursuivi, cette année, nos démarches auprès du Ministère pour que le programme APPORT mensualise les versements, réduisant ainsi les risques de sommes payées en trop. Notre suggestion fait actuellement l'objet d'une étude du Ministère.

Deux cas d'incohérence gouvernementale

Une affaire traitée cette année par le Protecteur du citoyen nous a révélé certains aspects d'une gestion discutable. En réponse à une demande d'équipement respiratoire par des bénéficiaires, le Ministère dut louer les appareils demandés, puisque sa politique en la matière n'en permettait pas l'achat. Résultat : des coûts mensuels de 750$ pour un appareil qui se «paiera» ainsi en seize mois sans que le Ministère puisse en faire l'acquisition! Dès lors, ce dernier a demandé au ministère de la Santé et des Services sociaux de considérer la possibilité d'acheter les appareils au coût de 12 000$. Aucune entente n'est intervenue. Nous continuons de suivre cette cause puisque selon nous, un accord permettrait aux deux Ministères de coordonner leurs interventions pour réduire les coûts, tout en assurant une couverture complète des besoins des bénéficiaires.

La seconde incohérence affecte plus particulièrement le client en attente d'assurance-chômage qui choisit de participer à une mesure proposée par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. Les ennuis surviennent lorsque l'instance fédérale refuse de verser les prestations d'assurance-chômage à cet individu sous prétexte qu'il n'est plus disponible pour occuper un emploi. De son côté, le Ministère québécois coupe la prestation de sécurité du revenu car cette personne s'est, soi-disant, privée volontairement d'un revenu! Le Ministère a rencontré des représentants de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada au printemps 1991 sans résultat probant. Nous sommes attentifs à la poursuite de ces réflexions.

Parmi nos enquêtes et recommandations

Le Règlement sur la sécurité du revenu précise les cas où le transport des bénéficiaires par taxi est autorisé mais dont le paiement est limité aux situations d'urgence, ainsi qu'aux cas où la nature d'un traitement médical empêche l'utilisation d'un moyen plus économique. Des plaintes portées à notre attention nous ont révélé une interprétation trop restrictive de cette disposition lorsque nous avons constaté que, en fait, on défrayait le coût du taxi dans les seuls cas d'urgence. Par ailleurs, on ne permettait plus le paiement par le Ministère des frais encourus directement au chauffeur de taxi. La personne qui suivait des traitements répétitifs (par exemple, en hémodialyse) devait donc payer le taxi et réclamer par la suite le remboursement des sommes au Ministère. En pareille situation, cette personne était donc appelée à utiliser ses prestations pour payer ses déplacements, sans pouvoir continuer d'assumer ses autres dépenses. Notre intervention s'est avérée nécessaire pour obtenir les correctifs appropriés et rétablir une juste interprétation des normes. La nouvelle directive a eu pour effet de faire cesser les plaintes que nous recevions à ce sujet.

Les montants alloués aux prestataires en maison de transition ont aussi fait l'objet d'échanges entre le Ministère et le Protecteur du citoyen. Les prestataires touchent une somme mensuelle de 125 $ prévue au règlement pour favoriser leur réintégration en société. Cependant, elle est diminuée de 100 $ si le prestataire quitte volontairement l'emploi qu'il occupait à l'extérieur de l'établissement. Nous nous sommes adressés au Ministère concernant cette coupure que nous estimions trop forte. Les autorités étudient actuellement des moyens d'imposer une sanction moins lourde.

Le partage du logement : nous maintenons que la coupure est inacceptable

L'introduction du présent rapport annuel insiste notamment sur l'aggravation du phénomène de la pauvreté et sur les mesures de soutien que doit prévoir l'administration publique à l'égard des personnes défavorisées. Le Protecteur du citoyen y dénonce, tout comme l'an dernier, la réduction de 98 $ appliquée à la prestation mensuelle des personnes qui partagent un logement pour mieux faire face à des coûts importants ainsi mis en commun. En amputant l'aide de cette façon, le Ministère amène des gens à renoncer à une solution solidaire, tout en leur servant, à d'autres occasions, un discours qui les incite à se prendre en charge. Le Ministère nous a répondu que cette mesure serait revue dans le cadre d'une politique plus globale sur l'habitation. À ce jour, rien n'ayant encore été fait, nous entendons ramener prochainement cette question sur la table.

Nous avons particulièrement apprécié...

Cette année, nos programmes de communication ont visé prioritairement les personnes démunies et, dans le cadre d'une campagne menée auprès de cette clientèle, nous avons bénéficié d'une collaboration importante de la part du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. Ce dernier nous a en effet proposé de joindre à l'envoi des prestations mensuelles un feuillet d'information portant sur nos services. Quelque 175 000 bénéficiaires ont ainsi pris connaissance de l'existence et du rôle du Protecteur du citoyen. Dans les mois qui viennent, 200 000 autres feuillets seront acheminés par la même voie à autant de prestataires. À la suite de la première série d'envois, nous avons pu constater l'impact d'une telle prise de contact par le volume additionnel de plaintes et de demandes de renseignements. La communication n'aurait pu s'établir avec un public aussi vaste sans le concours du Ministère.

Nous avons également des commentaires favorables à formuler au sujet du Service des renseignements et plaintes du Ministère. Ce recours, comme son nom l'indique, répond aux questions de la clientèle, traite des plaintes individuelles, en plus de suggérer aux autorités des solutions globales à des problèmes fréquemment rencontrés. Dans notre travail quotidien, nous avons régulièrement à y référer des citoyens, tout en continuant de nous préoccuper de l'attention qu'on a porté à leur problème. Nous constatons que les réactions de la clientèle envers ce service expriment une satisfaction générale. Nous déplorons cependant qu'il soit peu connu et que le Ministère se fasse très discret sur son existence.

Enfin, le sous-ministre nous rappelle des mesures adoptées en vue d'améliorer les services à la clientèle, notamment la création de trois tables d'échanges entre le Ministère et ses clientèles :

- La commission consultative sur la sécurité du revenu, lieu de discussion et de consultation avec les organismes non gouvernementaux voués à la défense des intérêts des personnes démunies;

- La conférence permanente sur la main-d'oeuvre qui regroupe, outre le Ministre, des représentants patronaux, syndicaux et du secteur coopératif, en vue d'accroître, par la concertation des principaux partenaires, la capacité d'adaptation de la main-d'oeuvre au marché du travail.

- Les tables d'échanges sur la qualité des services, composées de fonctionnaires et de représentants de la clientèle.

Ces forums nous apparaissent essentiels pour l'amélioration des rapports entre l'administration gouvernementale et la population. Non seulement sont-ils des marques de transparence de l'appareil public mais encore permettent-ils de mieux définir les besoins, d'alléger la bureaucratie, de supprimer les irritants injustifiés. Une saine démocratie exige ces voies de dialogue. Le temps est fini pour ceux qui croient que l'administration a le monopole de la réflexion et de la vérité. Nous ne pouvons qu'encourager le Ministère dans cette voie en souhaitant que ces mécanismes soient plus qu'un simple lieu d'échanges.

Parmi les plaintes reçues...

Sans autres vérifications, on suppose une contribution parentale

Notre cliente a dix-huit ans. Elle vient de terminer une formation spécialisée en soins esthétiques mais ne réussit pas à trouver du travail. Pour lui venir en aide, des membres de sa famille acceptent de l'héberger.

En début d'année 1992, elle fait une demande de prestations de la sécurité du revenu au Centre Travail-Québec de sa localité. Sa demande est refusée parce qu'on considère que ses parents l'aident financièrement. Cette personne fait alors appel au Protecteur du citoyen pour démontrer qu'il n'en est rien et qu'elle ne peut compter sur aucune contribution parentale.

Nous avons d'abord cherché à savoir sur quelles bases s'était appuyé le refus du Centre Travail-Québec. Dans un premier temps, le fonctionnaire responsable avait demandé aux parents de notre cliente de fournir les renseignements relatifs à leurs revenus nets et le total atteignait 31 000 $. Selon le Règlement sur la sécurité du revenu, ces gens qui n'avaient aucun autre enfant à leur charge étaient tenus de lui verser une contribution mensuelle de 648 $. Or, le montant de sécurité du revenu auquel elle avait droit normalement était de 470 $ (soit 568 $ - 98 $ partage du logement). Le Centre Travail-Québec en avait conclu qu'elle n'était pas admissible aux prestations de la sécurité du revenu et lui avait suggéré de retourner vivre chez ses parents alors que ceux-ci habitaient dans une autre ville.

Lors de notre étude, nous avons dû également établir si la cliente recevait ou non une aide financière de ses parents. Dans les faits, elle ne touchait rien de leur part et les parents avaient admis eux-mêmes auprès du Centre Travail-Québec qu'ils ne versaient aucune contribution à son égard. Dès lors, même si la jeune femme ne pouvait être considérée comme autonome au sens des normes en vigueur (les conditions prévoient notamment que la personne doit être mariée, ou avoir un enfant, ou avoir subvenu à ses besoins pendant deux ans), on ne pouvait pas lui attribuer une contribution parentale qui n'existait pas.

De plus, en approfondissant la situation familiale de la plaignante, nous avons découvert qu'elle avait dû subir, pendant plusieurs années, un climat de violence au foyer qui avait considérablement détérioré les rapports avec l'un de ses parents.

Depuis lors, il lui était impossible d'entretenir des liens normaux avec sa famille. Nous avons fait valoir ce contexte particulier auprès du Ministère. En pareilles circonstances, et sur attestation d'un professionnel ou d'un parent proche de la famille, une procédure spéciale permet de ne pas présumer de la contribution parentale. Nous avons donc demandé le recours à cette procédure.

Le résultat de l'intervention À la suite de notre intervention, le Centre Travail-Québec accepta de réévaluer la demande de prestations. En mars 1992, le Ministère accorda à la jeune femme l'aide à laquelle elle avait droit, soit 470 $ par mois, et ce, rétroactivement à la date de sa demande deux mois plus tôt.

Trop de rigidité et trop peu de publicité : le cas des 40 $ versés aux prestataires enceintes

Notre cliente est prestataire de la sécurité du revenu. En janvier 1991, elle devient enceinte et, en février, elle en fait mention sur le formulaire mensuel qu'elle doit remplir pour toucher ses prestations. Elle omet toutefois de joindre à son envoi le certificat médical qui confirme sa grossesse.

Au mois d'août suivant, elle apprend qu'un montant additionnel de 40 $ est versé mensuellement aux prestataires enceintes sur production des attestations médicales requises. Elle en fait donc la demande. Le Centre Travail-Québec accepte de lui accorder la prestation spéciale à compter du mois d'août seulement et refuse de verser quoi que ce soit rétroactivement en s'appuyant sur le Règlement sur la sécurité du revenu. Cette décision est maintenue par le bureau de révision. La dame fait part de ses difficultés au Protecteur du citoyen.

Le résultat de l'intervention Il est vrai que le règlement ne prévoit le versement de la prestation qu'à compter de la réception par le Ministère du certificat médical approprié. Le Protecteur du citoyen a cependant fait valoir que sa cliente avait prévenu son bureau local de sa grossesse. Dès lors, elle aurait dû être informée de l'existence de cette prestation et des exigences de l'administration au plan des preuves médicales. Le Protecteur du citoyen a donc suggéré au Ministère de verser la prestation rétroactivement. Les responsables du cas ont accepté cette position et la dame a reçu une somme de 240 $ (février à juillet inclusivement).

Leur maison à l'étranger leur vaut une réduction de leur prestation de 350 $ par mois

En provenance de l'étranger, un couple et ses trois enfants s'établissent au Québec. Dès les premiers jours, les nouveaux arrivants font une demande de prestations de la sécurité du revenu. L'aide leur est accordée et le montant mensuel est fixé selon un calcul qui ne tient pas compte, dans un premier temps, de la valeur de leur maison à l'étranger. On estime en effet que la propriété se situe dans une zone de combat, qu'elle est de ce fait inhabitable et invendable, et qu'elle ne procure aucun revenu à ses propriétaires. Huit mois plus tard, le Ministère revient sur sa première décision, décide de considérer la valeur de la propriété et justifie sa nouvelle position par l'apaisement des troubles dans la région d'origine de la famille. La prestation mensuelle est diminuée de 350 $. Le couple a recours au Comité de révision du Ministère qui maintient le premier avis. Ces gens font appel au Protecteur du citoyen.

Nos recherches dans cette affaire ont révélé que lors de leurs démarches pour obtenir les prestations de la sécurité du revenu, les clients avaient dû fournir au Ministère la liste de ce qu'ils possédaient, soit les biens et avoirs liquides emportés avec eux ou laissés dans leur pays d'origine. Il s'agit là d'une procédure régulière, toujours appliquée lors du calcul du montant qui sera alloué : si l'inventaire dressé démontre que la valeur des biens et des avoirs excède le seuil maximum permis, le montant des prestations est diminué en conséquence. Dans le cas de cette famille, l'énumération comportait peu de biens personnels et le Ministère ne considéra que la résidence qu'elle occupait avant son départ et l'évalua à 20 000 $.

Généralement, le prestataire qui possède une maison sans l'habiter voit sa prestation réduite. Le Ministère estime en effet que l'immeuble procure des revenus à son propriétaire. Cette interprétation ne fut pas retenue lors de la première étude de la demande.

Au second examen, il en fut tout autrement. Ce revirement eut pour effet d'amputer de près du tiers la prestation mensuelle et de priver de moyens minimums de subsistance le couple et ses trois enfants. Le Protecteur du citoyen demanda alors au Ministère de recourir aux mesures d'exception prévues pour les situations de dénuement total.

Le résultat de l'intervention

Le Ministère accéda à la demande du Protecteur du citoyen qui suggéra que la famille puisse toucher le plein montant des prestations durant trois mois, le temps pour ces gens d'obtenir, de source officielle, des documents attestant du mauvais état de leur résidence à la suite de bombardements et de l'impossibilité d'en tirer le moindre profit.

Le Protecteur du citoyen a également recommandé que le Ministère révise sa politique en matière d'évaluation des biens laissés dans le pays d'origine par des personnes nouvellement arrivées au Québec.

En plus de donner suite favorablement aux demandes du Protecteur du citoyen, le Ministère l'a assuré qu'il se pencherait sur cette question en vue d'élaborer des normes précises.

On ne lui avait pas dit qu'elle avait droit au programme «Soutien financier»

Avec la mise en vigueur de la Loi sur la sécurité du revenu, l'admissibilité des personnes touchant des prestations de ce Ministère fut réévaluée en fonction des nouveaux barèmes. Notre cliente fut visée par cette opération et fut convoquée au Centre Travail-Québec de sa localité en janvier 1990. L'entrevue avait pour but d'examiner sa situation en fonction des données de la nouvelle loi.

Au moment de la rencontre, cette dame âgée de 55 ans dut remplir un formulaire d'inscription. À la question «Considérez-vous que votre état de santé vous permet d'occuper un emploi?», elle répondit par la négative et précisa que sa santé était précaire. Or, jamais au cours de l'entrevue, on ne lui mentionna que si elle était incapable de travailler pour des raisons de santé et qu'elle pouvait fournir les attestations médicales requises, elle aurait accès au programme «Soutien financier» qui offre un montant mensuel plus élevé aux prestataires.

Dix mois plus tard, la dame apprit l'existence du programme en question et ses exigences au plan des preuves médicales. Elle sut également qu'au moment de l'opération de réévaluation effectuée par le Ministère, une personne reconnue admissible au «Soutien financier» en touchait les bénéfices rétroactivement au mois d'août 1989, date d'entrée en vigueur de la loi.

La dame entreprit donc certaines démarches auprès du Ministère pour avoir accès à la prestation proposée par le programme «Soutien financier» et on lui accorda ce droit. Elle demanda alors de toucher également le montant rétroactif, ce qu'on lui refusa en invoquant que la période de transition entre l'ancienne et la nouvelle loi était terminée et que les sommes rétroactives ne pouvaient être allouées que durant cette période. La prestataire décida alors de porter sa cause à l'attention du Protecteur du citoyen.

Notre enquête dans cette affaire révéla que notre cliente n'avait pas reçu, lors de l'entrevue au Centre Travail-Québec, l'information et l'assistance dont elle aurait dû bénéficier à cette occasion de la part du fonctionnaire. Les obligations de ce dernier à cet effet étaient d'ailleurs précisées par voie de directive. Dès janvier 1990, si la dame avait été orientée vers les ressources appropriées, elle aurait touché des prestations plus élevées de façon rétroactive.

De l'avis du Protecteur du citoyen, il était donc juste qu'elle ait droit à ces sommes en dépit des dates et des délais.

Le résultat de l'intervention Le Ministère a reconnu ici que le fonctionnaire n'avait pas rempli son obligation de renseigner adéquatement. Peu après, notre cliente fut donc informée par le Centre Travail-Québec qu'en plus de son admissibilité au programme «Soutien financier», on reconnaissait que son droit remontait au premier jour de la nouvelle loi.

■Le ministère du Revenu

Un intérêt soudain pour l'histoire ancienne

L'été dernier, le Ministère a découvert d'anciens comptes à percevoir qu'il avait oubliés jusque-là. Il a donc réveillé l'eau dormante et a réclamé à chaque contribuable concerné une dette... couronnée d'intérêts. Cette façon de faire ne nous a pas paru juste dans tous les cas.

Dans le cadre d'une opération effectuée en 1991, le ministère du Revenu a adressé des réclamations à des contribuables alors qu'il avait ignoré ces comptes pendant plusieurs années (un cas remontait à 1964). Les délais étaient attribuables à un relâchement du suivi des comptes à recevoir dû à une nouvelle définition d'activités prioritaires. Des citoyens se sont plaints de ce retard du Ministère à exiger les sommes dues, retard qui avait entraîné une augmentation substantielle du montant en cause en raison des intérêts qui s'y étaient ajoutés.

Au cours des derniers mois, nous avons reçu plusieurs plaintes; nous les avons étudiées afin de voir si le citoyen avait contribué ou non au retard du Ministère à produire son compte.

Nous estimons que si, d'une part, le contribuable a l'obligation incontestable de verser les impôts correspondant à sa situation financière et à ses charges personnelles, le Ministère conserve, d'autre part, le devoir d'aviser le citoyen, à l'intérieur d'une période raisonnable, de ce qu'il doit acquitter pour être en règle. Dans presque tous les cas portés à notre attention, nous avons réussi, sans difficulté, à faire annuler les intérêts courus après l'envoi de la cotisation originale, le Ministère ayant, à cet égard, adopté une politique d'allégement du calcul des intérêts. Dans le cas d'un citoyen en particulier, notre intervention a non seulement amené le Ministère à annuler les intérêts, mais aussi toute la cotisation puisqu'il n'était plus en mesure de prouver sa réclamation.

L'indispensable information

Des personnes ont reproché au ministère du Revenu des manquements reliés aux communications avec des agents de première ligne. Ainsi, nous avons noté que de nombreux contribuables n'arrivent pas à s'entendre avec l'agent percepteur sur des modalités de remboursement. Le contribuable se sent incom-

pris et, d'après notre analyse, cette impression provient fréquemment d'une mauvaise communication entre les parties. Il nous arrive alors de jouer un rôle de médiateur. Nous croyons que si le Ministère détaillait davantage son compte ou accordait une meilleure attention aux motifs invoqués par le citoyen, ce dernier se sentirait moins agressé par les relances de l'administration.

En d'autres occasions, des informations incomplètes ou erronées données par des employés du Ministère ont mis des personnes sur de fausses pistes concernant, par exemple, la contribution à un REER. Un citoyen s'est, quant à lui, questionné sur ses obligations fiscales alors qu'au cours des mois précédents, il avait dû rembourser des prestations d'assurance-chômage après avoir touché un montant rétroactif de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Cette personne s'est plainte au Protecteur du citoyen parce qu'elle avait reçu d'employés du Ministère des renseignements qui se sont avérés faux.

La déclaration de revenus, ses subtilités et ses retombées sont loin de représenter une matière simple d'accès pour l'ensemble des citoyens. Par contre, ceux-ci n'échappent pas aux sanctions qui peuvent plus tard leur être imposées du fait de leurs erreurs dans les calculs... Le Ministère doit donc s'assurer que son personnel est particulièrement sensibilisé à l'importance d'accorder toute l'attention requise aux questions posées par les contribuables afin de leur fournir une information exacte.

Les dispositions concernant le dépôt volontaire ne devraient-elles pas avoir préséance?

Le Code de procédure civile prévoit notamment qu'une personne qui devient incapable de rembourser ses créanciers peut, selon certaines conditions, éviter les saisies et la faillite en ayant recours au dépôt volontaire qui limite à 5% le taux des intérêts rattachés à ses différentes dettes. Des personnes qui s'étaient prévalues de cet arrangement ont porté plainte au Protecteur du citoyen après avoir constaté que le ministère du Revenu maintenait, dans ses réclamations, le taux d'intérêt nettement supérieur prévu par sa propre loi (ce taux est actuellement de 10% et se capitalise quotidiennement).

Nous sommes ici en présence de deux lois valides, soit le Code de procédure civile pour le dépôt volontaire, et la Loi sur le ministère du Revenu qui autorise des mesures de perception différentes auprès de débiteurs. On peut s'étonner de cette contradiction entre, d'une part, le ministère de la Justice qui implante un état intermédiaire entre la solvabilité et la faillite et qui impose à cette fin une contrainte exceptionnelle à l'ensemble des créanciers en cause et, d'autre part, le ministère du Revenu qui fait partie du même gouvernement et qui a une position privilégiée. Nous nous interrogeons sur la pertinence d'accorder, en tant que créancier, un statut particulier à un organisme public par rapport à tous les autres créanciers.

Dans le passé, les tribunaux ont reconnu au ministère du Revenu le pouvoir d'exiger le taux inscrit à sa loi, même pour les dettes des personnes s'étant prévalues du dépôt volontaire.

De notre côté, nous avons déjà soulevé la problématique aux ministères de la Justice et du Revenu. Nous comptons poursuivre nos démarches afin qu'une solution équitable intervienne et appuie davantage les personnes qui tentent, souvent au prix d'efforts considérables, de rétablir leur situation financière.

La réduction des délais d'opposition

Notre dernier rapport annuel mettait l'accent sur les lenteurs administratives dans le traitement des avis d'opposition (l'avis d'opposition est adressé au Ministère par la personne qui désire contester la cotisation qu'on lui réclame). De nombreux citoyens s'étaient plaints à nos bureaux d'attentes de plus de six mois, et notre analyse de la situation nous révélait alors des délais moyens effectivement élevés.

Nos démarches auprès du Ministère à ce sujet ont conduit les autorités à nous faire part récemment d'une série de mesures pour accélérer l'étude des cas de contestation : meilleure information aux citoyens sur les possibilités de communiquer avec les directions régionales pour tenter de parvenir à un règlement avant la contestation, coordination intersectorielle plus efficace, autonomie accrue accordée à certains gestionnaires et à des agents d'opposition en fonction des montants en cause, publication de nouveaux outils de formation du personnel.

Globalement, les moyens envisagés par le Ministère pour améliorer le service à la clientèle nous ont semblé emprunter des voies réalistes de désengorgement du système et de mise à profit des ressources. Il s'agit là d'un bon exercice d'imputabilité. De plus, le sous-ministre du Revenu nous a informés de la révision de plusieurs brochures destinées aux citoyens et, en particulier, le dépliant sur les recours du contribuable.

Parmi les plaintes reçues...

Non à des frais de déménagement tardif

En 1991, alors qu'il produit sa déclaration de revenus pour 1990, un citoyen déduit les frais de déménagement de sa famille pour des motifs professionnels. Le ministère du Revenu refuse de lui accorder cette déduction et invoque que le contribuable a trop tardé à déménager par rapport à son entrée en fonction chez son nouvel employeur.

Le citoyen conteste l'avis du Ministère et nous demande de l'aider à obtenir un remboursement.

L'enquête révèle qu'en juillet 1989, notre client entreprend un nouveau travail dans une entreprise. Toutefois, sa famille ne peut venir le rejoindre immédiatement parce que la maison tarde à être vendue et qu'il est préférable, dès lors, qu'elle ne demeure pas inhabitée. De plus, le couple ne veut pas compromettre les études de ses enfants en changeant d'établissement scolaire en cours d'année. Aussi, ce n'est qu'en août 1990 que la famille change d'adresse.

Le Ministère a considéré que ce citoyen avait mis trop de temps à déménager et, à l'appui de son refus, invoque une directive à l'effet que le transfert d'un domicile à l'autre doit se faire dans un délai raisonnable. Toutefois, nulle part dans la loi ou les règlements, on ne prévoit de délai précis à l'intérieur duquel il faut déménager lors d'un changement d'emploi afin de pouvoir bénéficier de la déduction applicable.

Nous avons expliqué au Ministère la situation de notre client. Celui-ci a produit une copie du mandat qu'il avait accordé à un agent d'immeubles pour vendre sa maison ainsi que les offres d'achat reçues. Ces documents attestaient des efforts déployés pour accélérer le déménagement.

Le résultat de l'intervention Le Ministère, sur réception des nouvelles pièces, a accepté d'accorder les déductions autorisées, ce qui a permis à notre client d'obtenir un remboursement d'impôts de plus de 2 000$.

**Une erreur de système qui aurait pu lui coûter 44 000$** À la suite de la vente de son entreprise agricole, notre client a produit sa déclaration de revenus. Il y réclame l'exemption de gain de capital (500 000$) accordée lors de la disposition de biens agricoles. Toutefois, le ministère du Revenu lui envoie un avis de cotisation avec un solde à payer de 44 000$.

Le contribuable conteste cette décision puisque, selon lui, il est dispensé d'impôt en vertu de l'exemption de gain de capital. Il fait parvenir au Ministère un avis d'opposition.

De son côté, le Ministère, conformément à la Loi sur les impôts, tente dans un premier temps de percevoir les 44 000$ car, malgré son avis d'opposition, le client se trouve dans l'obligation d'acquitter le montant exigé ou d'offrir des garanties. C'est pourquoi le Ministère consent à ce que le client fournisse une lettre de garantie bancaire en attendant le sort de l'avis d'opposition.

Notre client conteste cette demande puisqu'il considère sa déclaration d'impôt exacte et qu'une lettre de garantie bancaire entraîne des frais. Il fait appel au Protecteur du citoyen.

Dans cette affaire, nous avons constaté les longs délais dans le processus de décision du Ministère pour les avis d'opposition et nous avons considéré les explications et les motifs donnés par le client. Nous avons par la suite demandé que ce dossier fiscal soit revu rapidement. Ce qui fut fait par la Direction de l'analyse et du règlement des dossiers. La direction a alors constaté que le système informatique limitait par erreur le gain de capital à 100 000$, tel qu'il est prévu pour un particulier, alors que pour la disposition de biens agricoles, l'exemption de gain de capital est fixée à 500 000$.

Le résultat de l'intervention Reconnaissant la méprise due au système, le Ministère a émis une nouvelle cotisation avec solde à «0». La lettre de garantie bancaire qu'il détenait a été retournée à notre client, et ce, sans qu'il ait eu à subir les délais normalement encourus à la suite d'un avis d'opposition.

■ Le ministère de la Santé et des Services sociaux

La neutralité est-elle assurée?

La création prochaine de mécanismes de traitement des plaintes au sein des établissements répond en très grande partie aux suggestions du Protecteur du citoyen. Mais le recours final n'est pas neutre. Selon nous, il aurait dû l'être.

Notre dernier rapport annuel a détaillé la position du Protecteur du citoyen à l'égard du traitement des plaintes des usagers du réseau de la santé et des services sociaux. À cette époque, nous avions réagi à l'avant-projet de loi en la matière, puis au projet de loi. Nous insistions notamment sur la nécessité de simplifier la procédure de plainte et de confier le verdict final à une instance externe et neutre.

Depuis lors, la loi a été adoptée et prévoit un mécanisme à trois paliers : la première démarche du client s'effectue auprès d'un recours au sein même de l'établissement; par la suite, un appel peut être adressé à la régie régionale; l'instance de décision finale est assumée par un commissaire aux plaintes relevant du Ministère.

Aujourd'hui, nos commentaires à l'égard de cette structure qui sera opérationnelle sous peu portent principalement sur les aspects déjà soulevés. D'une part, la complexité de certaines formalités administratives rattachées au processus incitera des citoyens à faire demi-tour, surtout qu'il est question ici de personnes dont la santé et l'âge sont des facteurs de vulnérabilité supplémentaire. D'autre part, en tant que recours ultime, un commissaire aux plaintes relié au ministère de la Santé et des Services sociaux ne pourra offrir les mêmes garanties d'autonomie et d'objectivité qu'un recours totalement extérieur et indépendant.

Auparavant, aucune voie formelle de traitement des plaintes n'existait à l'étendue du réseau. L'objectif de son implantation est atteint et la venue du nouveau recours constitue un progrès malgré les défauts de «l'édifice». Nous serons attentifs à son fonctionnement et à la qualité des décisions rendues. Nous serons également préoccupés de savoir si le client qui a utilisé les nouveaux moyens mis à sa disposition a obtenu, en cours de démarches, l'appui nécessaire et s'il a le sentiment d'avoir été équitablement traité.

Les frais et les revenus des personnes hébergées

À l'occasion de plaintes reçues de la part de plusieurs citoyens, nous avons pris connaissance d'une hausse imprévue des frais payables par les bénéficiaires hébergés à long terme en centre hospitalier ou en centre d'accueil. Cette situation est survenue au cours de l'été 1990 alors que bon nombre de personnes hébergées ont appris après coup qu'une augmentation de 10 % était désormais appliquée au tarif journalier de leur chambre et que cette augmentation avait été prélevée de leur budget lors de sa mise en vigueur, trois semaines auparavant!

La hausse en question avait fait l'objet de mentions dans la Gazette officielle mais cette seule publicité n'avait évidemment pas atteint la clientèle visée. Par après, un dépliant explicatif avait suivi la hausse... Nous avions dès lors recommandé au Ministère de se doter d'une règle de préavis adéquate pour toutes les fois où un projet en voie d'adoption risquait d'affecter les conditions de vie des gens.

Cette année, les autorités du Ministère nous ont fait savoir que toute majoration éventuelle des frais d'hébergement serait précédée d'une campagne d'information appropriée.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen suggérait au Ministère depuis plusieurs années qu'on procède à l'indexation des allocations pour dépenses personnelles versées aux personnes hébergées en établissement. En effet, ce montant fixé par règlement à 125 $ par mois n'était pas indexé comme les autres formes de prestations, et se situait, selon nous, bien en deçà des besoins d'une population totalement incapable de travailler. Récemment, on nous a informés d'un règlement portant l'allocation à 135$ et prévoyant son indexation annuelle à compter du 1er janvier 1993.

Le sous-ministre nous a également informés que le ministère de la Santé et des Services sociaux avait, en 1991-1992, sensibilisé le personnel du Ministère à l'importance de la qualité des services aux citoyens. On a fait de cette préoccupation, nous dit-on, l'une des orientations annuelles de développement des ressources humaines.

■ Le ministère de la Sécurité publique

Les personnes incarcérées auront-elles pleine confiance?

Tout récemment, un système de traitement des plaintes a été implanté dans les différents centres de détention du Québec. Il s'agit d'un recours mis sur pied à l'intérieur de chaque établissement carcéral. Le risque existe, évidemment, que le détenu ait le sentiment de se plaindre auprès d'un mécanisme interne et donc solidaire des autorités. Seule la rigoureuse objectivité de ce nouvel interlocuteur pourra le persuader du contraire...

À plusieurs reprises ces dernières années, le Protecteur du citoyen a incité les ministères et les organismes à se doter de structures d'examen des plaintes de leur clientèle. La qualité des services gouvernementaux dépend certainement de la connaissance qu'ont les organismes de leurs propres lacunes. De leur côté, les citoyens aux prises avec certains problèmes doivent prendre part à leur identification en formulant leurs plaintes auprès des autorités concernées. Cet engagement des uns et des autres revêt un caractère particulièrement essentiel en contexte carcéral, milieu de vie des personnes qui y séjournent et milieu clos par définition. Les manquements du personnel ou des autorités peuvent en effet affecter profondément les conditions même d'existence des détenus. Dès lors, nous ne pouvons qu'approuver la mise sur pied d'un système de traitement des plaintes à l'étendue du réseau des centres de détention.

Depuis janvier dernier, une procédure précise est prévue pour se prévaloir du mécanisme. Si une personne incarcérée désire porter plainte en raison d'un manquement qui ne s'est pas réglé par simples contacts informels, elle doit produire une plainte écrite sur un formulaire prévu à cette fin. Le processus de plaintes comporte trois niveaux : le responsable sectoriel, l'administrateur de l'établissement et la Direction des services correctionnels. Des délais de réponse sont prévus pour chaque palier d'intervention. Les plaintes sont consignées dans un registre où l'on fait état de toutes les étapes du cheminement de la plainte.

Jusqu'à tout récemment, les personnes incarcérées qui désiraient porter plainte s'adressaient trop souvent directement au Protecteur du citoyen, recours externe dont l'indépendance apporte une garantie supplémentaire de neutralité. Dorénavant, il est convenu que toute plainte concernant les services correctionnels sera

d'abord référée au système interne, le Protecteur du citoyen continuant d'agir dans certains cas spécifiques et comme recours ultime. C'est donc dire que les personnes incarcérées devront accorder leur confiance à un interlocuteur qui fera partie de l'administration du centre carcéral visé par leurs reproches.

Or, il est facile d'imaginer ici qu'un détenu puisse craindre les représailles du personnel s'il en dénonce certaines attitudes. Un autre individu peut avoir le sentiment de s'adresser à une entité qui, au moment de prendre position, sera juge et partie. Un troisième détenu peut avoir de sérieuses difficultés à exposer clairement les raisons de son insatisfaction et ne pas trouver, dans l'entourage carcéral, l'aide adéquate pour le soutenir dans sa démarche. Un autre pourrait être invité directement ou indirectement à retirer sa plainte après que l'on ait réglé son problème.

La crédibilité du recours interne reposera sur son accessibilité, le souci d'objectivité et la diligence à procéder des intervenants responsables. Au cours de l'année qui vient, le Protecteur du citoyen se montrera très attentif au fonctionnement du nouveau mécanisme. Notre étude des motifs de plaintes, du déroulement du processus et du contenu des décisions, étude réalisée pour chaque centre de détention, permettra de mesurer l'efficacité de cette instance dans son travail d'amélioration et d'humanisation des conditions de vie des détenus et de promotion du respect de leurs droits.

Parmi nos enquêtes... Des détenus se sont plaints auprès du Protecteur du citoyen de devoir se déplacer à l'intérieur de certains centres de détention, menottes aux mains et chaînes aux pieds. Les mêmes moyens de contrainte étaient également utilisés pendant l'heure de la sortie réglementaire quotidienne. Dans un rapport annuel précédent, nous avons fait état des excès de cette pratique, de même que le manque d'uniformité des politiques d'un centre à l'autre. Nous sommes donc revenus à la charge cette année avec le souci de voir évoluer les directives à ce sujet. Nous nous attendons à ce que le Ministère donne suite prochainement à nos observations.

Le paiement des médicaments administrés aux personnes incarcérées a aussi fait l'objet de nombreuses interventions de notre part. Au cours des dernières années, nous dénoncions déjà l'absence d'une politique globale en la matière : nous avions

en effet constaté que certains centres de détention dispensaient gratuitement les médicaments aux détenus alors que d'autres, selon des principes de réinsertion sociale, exigeaient d'eux une contribution financière. Nous comptons que ces inégalités de traitement auront pris fin avec la mise en oeuvre de la directive, adoptée le 1er avril 1992, précisant que désormais les médicaments prescrits à un détenu par un médecin du centre de détention sont payés par le ministère de la Sécurité publique.

Autre résultat satisfaisant obtenu cette année : les règlements sur l'isolement préventif des personnes incarcérées ont été modifiés. Dans ses deux derniers rapports annuels, le Protecteur du citoyen s'en prenait au fait que des décisions arbitraires imposaient parfois à des détenus, soupçonnés d'introduire de la drogue à l'intérieur du centre de détention, des périodes de réclusion de 72 heures à leur retour d'une absence temporaire. En réponse à nos observations, le ministère de la Sécurité publique a accepté de modifier la réglementation de façon à encadrer cette pratique de normes strictes. Ainsi, selon la loi sanctionnée le 30 octobre 1991, le détenu doit être avisé des raisons pour lesquelles il est soumis aux mesures d'isolement. Il a le droit d'être entendu par le supérieur immédiat de l'agent qui a pris la décision d'appliquer les mesures. A sa demande, le détenu peut obtenir une confirmation écrite précisant les motifs de la mise en isolement. La loi prévoit enfin son droit à une révision de la première décision par l'administrateur du centre dont le verdict doit être rendu dans les 48 heures.

Les recommandations du Protecteur du citoyen sont aussi à l'origine de mesures administratives prévoyant désormais que tous les agents des services correctionnels doivent être bien identifiés. Certains manquements persistent toutefois et ils ont nécessité des rappels de notre part. Le Ministère nous a assurés de voir à ce que les consignes en vigueur soient respectées.

Soulignons de plus que, en avril 1992, les services correctionnels ont adopté une politique relative aux maladies infectieuses en milieu carcéral. Depuis quelques années, le Protecteur du citoyen dénonçait le fait que les personnes incarcérées atteintes du virus du SIDA ou de l'hépatite B étaient systématiquement isolées, retranchées de toute possibilité d'intégration à l'intérieur du centre de détention et exclues de participation à des programmes de réinsertion sociale. Nous avons eu ainsi l'occasion, à plusieurs reprises, d'inciter le Ministère à mettre fin à ces

situations de ségrégation. La politique mise en vigueur constitue désormais un cadre de référence d'interventions en ce domaine par les administrateurs, les gestionnaires et les employés travaillant auprès des détenus. Les nouvelles orientations portent notamment sur des solutions à la mise à l'écart des personnes atteintes de maladies infectieuses, sur l'accès de ces dernières à des programmes d'activités et de réinsertion sociale et sur des sessions d'information et de sensibilisation à l'intention du personnel et des détenus. Les thèmes majeurs de la politique s'inspirent de priorités de l'Organisation mondiale de la santé.

Montréal, Saint-Jérôme, Amos...

Parmi les actions rattachées à certains centres en particulier, mentionnons les récents changements dont nous a fait part le Centre de détention de Montréal concernant le régime d'observation. Il s'agit ici d'un classement spécial excluant une série de privilèges et réservé à des détenus auxquels on reproche des écarts majeurs de comportement. Jusqu'ici, ce régime n'était pas, selon nous, suffisamment encadré par voie de règlement ou de directive, ce qui laissait place à l'arbitraire. La mise en observation du détenu avait pour principal effet qu'il se voyait refuser systématiquement, pour la durée de la mesure, toute demande d'absence temporaire, alors que la loi prévoit l'admissibilité du détenu à ce type de demande lorsque le tiers de la sentence est écoulé. Les autorités du Centre de détention de Montréal nous ont donc informés de la mise en vigueur d'une politique interne venant modifier la pratique du régime d'observation, maintenant désigné sous l'appellation de «période d'attentes spécifiques». Le détenu qui fait montre d'un désintéressement marqué à l'endroit des attentes prévues par son plan de séjour initial (élaboration avec les autorités d'un certain nombre d'objectifs à atteindre durant la détention), ou qui a commis un délit, peut voir son plan de séjour modifié et se retrouver dans une «période d'attentes spécifiques». La durée d'une telle période peut s'étendre jusqu'à deux mois durant lesquels la personne incarcérée n'a pas accès au programme de réinsertion sociale. À noter que le refus d'accorder les absences temporaires n'est plus une conséquence directe de ce classement. Enfin, la décision d'imposer à un détenu une telle «période d'attentes spécifiques» doit désormais reposer sur des motifs précis et doit respecter la procédure prévue. Dans son ensemble, la nouvelle directive nous semble apporter une solution prometteuse à des mises à l'écart trop radicales et trop hâtives.

Toujours au Centre de détention de Montréal, nous devons mettre en relief l'effort déployé par certains membres du personnel dans l'aménagement d'un nouveau

secteur communément appelé «l'aile F». On y accueillera une quarantaine de nouveaux résidents souffrant de pathologies mentales sévères, ou dont l'état mental ou psychologique fragile nécessite une attention particulière. Des intervenants médicaux, différents professionnels et des agents de la paix y travailleront ainsi en concertation, afin d'humaniser les conditions de détention de résidents ayant des problèmes d'ordre mental et de favoriser leur intégration carcérale. Cette importante réalisation fut possible grâce à l'ensemble de l'équipe professionnelle du Centre de détention de Montréal qui s'est montrée très préoccupée à l'égard de la problématique des cas psychiatriques en milieu carcéral.

Cependant, un élément négatif a été relevé au même centre de détention : nous avons remarqué que la tenue vestimentaire de certains agents ne respectait pas les nouvelles normes d'identification du personnel en milieu carcéral, telles que mentionnées précédemment. Nous estimons que cette identification est primordiale et nous sommes intervenus pour insister à ce sujet auprès de la direction de l'établissement.

Pour sa part, le Centre de détention de Saint-Jérôme a fait l'objet de nombreuses plaintes concernant des transferts, sans justification évidente, de personnes incarcérées. Nos interventions ont amené l'administration de ce centre à revoir ses régimes de vie et à y greffer des attentes et des privilèges bien déterminés. Cette mesure devrait permettre au Centre de détention de Saint-Jérôme de prendre des décisions éclairées et motivées en cas de transfert.

Enfin, au Centre de détention d'Amos, le problème de surpopulation qui durait depuis plusieurs années devrait être solutionné en grande partie avec l'aménagement d'une nouvelle unité d'hébergement.

La Sûreté du Québec

Le traitement des plaintes reçues par le Protecteur du citoyen à l'égard de la Sûreté du Québec a, malgré un climat généralement serein, posé certains problèmes reliés à la compréhension de notre mission par les autorités concernées. Une directive interne adressée au personnel de la Sûreté du Québec restreint d'ailleurs notre accès aux employés lors de nos recherches. En effet, la directive précise que le représentant du Protecteur du citoyen est référé au commandant du district, ou responsable d'une direction du grand quartier général, alors que les pouvoirs

d'enquête du Protecteur du citoyen doivent lui permettre d'interroger directement le fonctionnaire ou le policier de la Sûreté du Québec. Nous avons toujours mené nos interventions en dépit de cette directive, tout en intensifiant nos démarches auprès des responsables concernés afin d'établir un cadre normal pour notre travail d'enquête. Tout récemment, le Protecteur du citoyen et les autorités en sont venus à un accord sur la nécessité de modifier les façons de faire de manière à ce que les mandats respectifs des deux organismes puissent se réaliser normalement.

Nous avons noté, par ailleurs, avec satisfaction les récents engagements du Ministère en matière d'indemnisation des personnes dont les biens ont été endommagés à l'occasion d'une intervention policière. Ce problème a donné lieu à plusieurs relances de notre part depuis quelques années et nous comptons que le programme de dédommagement qui a été annoncé apporte des compensations valables aux victimes des dommages. Mais, au moment d'écrire ces lignes, rien n'est encore réglé.

Enfin, le coordonnateur ministériel de la qualité des services aux citoyens et responsable du bureau d'examen des plaintes du ministère de la Sécurité publique nous a informés que, à la Direction de la probation, diverses mesures ont été adoptées pour améliorer le service à la clientèle, notamment par l'élaboration de lignes directrices pour ce qui est du traitement des plaintes, la nomination d'un responsable, la révision de la brochure Alcofrein, et la traduction de quatre dépliants de la Direction de la probation en Cri et en Inuktitut.

Enfin, ce même responsable nous a indiqué que l'application des programmes d'aide financière pour les personnes sinistrées a été améliorée en faisant en sorte que les fonctionnaires se rendent sur place pour mieux cerner les besoins de la clientèle. De plus, des bureaux d'information ont été ouverts dans les localités touchées par les sinistres. Finalement, un mécanisme permanent de révision des décisions d'aide financière a été instauré pour permettre aux sinistrés de contester les décisions administratives dont ils ne sont pas satisfaits.

De plus, les délais de production des rapports d'expertise en toxicologie sont passés de dix à un mois. Aussi, le laboratoire de police scientifique contribue à l'amélioration des délais dans tout le processus d'enquête du coroner, et ce, au bénéfice des héritiers de la personne décédée.

Ces mesures, si elles sont efficaces, sont dans la ligne de la politique du Conseil du trésor concernant l'amélioration de la qualité des services aux citoyens. Nous ne pouvons qu'encourager le Ministère à poursuivre dans ce sens. Il est aussi à souligner que seul le ministère de la Sécurité publique publie le numéro de téléphone de son bureau d'examen des plaintes dans les bottins téléphoniques.

Parmi les plaintes reçues...

Attitudes négatives, propos injurieux à l'endroit des personnes incarcérées

À l'intérieur d'un centre de détention, des personnes incarcérées se disent victimes d'attitudes répréhensibles de la part d'employés de l'établissement à leur égard. Ces personnes ont porté plainte au Protecteur du citoyen et ont dénoncé plus particulièrement des propos injurieux et racistes, de même que l'impossibilité pour elles d'avoir accès à la salle des loisirs et aux sorties quotidiennes dans la cour de l'institution. Selon ces détenus, le refus de leur accorder les distractions habituelles ne repose sur aucun motif valable.

Dans cette affaire, notre enquête a révélé que les situations rapportées existaient depuis un certain temps : l'administrateur par intérim de ce centre nous précisa en effet qu'il s'efforçait de diminuer de fortes tensions persistant entre les membres du personnel, les personnes incarcérées et la direction.

Peu après la nomination du nouvel administrateur, nous avons tenu une rencontre avec celui-ci et le directeur des services professionnels afin de savoir ce qu'ils entendaient faire pour régler les problèmes déjà identifiés. On nous informa d'abord que les agents des services correctionnels avaient reçu une formation avec un psychologue, dans le but de les sensibiliser à leur rôle par rapport aux besoins de la clientèle. La direction du centre avait aussi procédé à divers changements, entre autres, le transfert et la suspension de certains surveillants. De nouveaux régimes de vie avaient été élaborés afin d'améliorer la qualité des interventions dans l'établissement.

Le Protecteur du citoyen a considéré que la direction du centre faisait preuve d'une réelle volonté d'humaniser les conditions de vie des personnes incarcérées. Il convenait toutefois pour lui de demeurer vigilant quant aux suites de ces différentes actions.

Manque d'information lors d'un arrêt de service

Sans avis préalable aux personnes incarcérées, les autorités d'un centre de détention décidèrent de ne plus dispenser le service de buanderie durant les jours fériés. Lors du premier de ces congés, et donc de la mise en vigueur de l'interruption des services, les personnes incarcérées n'en furent informées que le jour même. Ce manque de planification eut pour effet d'imposer aux détenus un délai de sept jours avant d'avoir accès à nouveau à la buanderie. Le mécontentement général se traduisit alors par des manquements à la discipline et des gestes répréhensibles de plusieurs détenus. À cette occasion, certains d'entre eux ont d'ailleurs fait l'objet de mesures disciplinaires.

Des plaintes nous sont parvenues de la part de personnes incarcérées en rapport avec ces incidents. Lors de notre enquête, les autorités nous ont expliqué que cette coupure dans les services résultait d'une décision administrative de ne pas faire travailler des employés pendant les jours fériés. Une note interne avait été envoyée une semaine auparavant aux intervenants des différents secteurs. Cependant, l'information n'était jamais parvenue aux personnes incarcérées.

Le résultat de l'intervention

Ce n'est pas sur la décision administrative que le Protecteur du citoyen s'est prononcé mais sur l'absence de communication aux détenus. Nous avons demandé à la direction du centre de prendre les mesures nécessaires afin d'informer adéquatement la clientèle, dans un délai raisonnable, de ces modifications de fonctionnement susceptibles d'affecter les personnes incarcérées dans leur vie quotidienne. Ce qui fut fait. Une note de service à ce sujet fut transmise au personnel du centre.

Le ministère des Transports

Plusieurs dossiers flottants

Le ministère des Transports tarde parfois tellement à régler certains problèmes de drainage routier et d'inondations chroniques qu'on pourrait croire qu'il compte sur des bouleversements climatiques naturels et sur l'assèchement de la planète.

Cette année encore, nous avons constaté des délais d'attente inacceptables imposés à des citoyens qui se plaignent du mauvais drainage de certaines routes. Il arrive que des personnes nous consultent après plus de dix ans de pourparlers avec le Ministère! En plus de dommages causés à des propriétés régulièrement inondées, cet égouttement insuffisant contribue à la détérioration de la chaussée. Les crevasses qui en résultent sont des facteurs d'accidents de la route qui, à leur tour, donnent lieu à des réclamations d'automobilistes auprès du même ministère des Transports qui, encore cette fois, tardera à y donner suite... Nos rapports annuels des années précédentes ont déjà souligné ces lenteurs qui sont d'autant plus irritantes pour les citoyens que ceux-ci ont, dans bien des cas, obtenu des promesses de la part de représentants du Ministère quant à la réalisation prochaine de travaux indispensables. Nous nous attendons à ce que le Ministère modifie totalement ce comportement réfractaire à des réclamations fondées.

D'autres personnes nous avaient également fait part, il y a de nombreux mois, d'irrégularités dans l'octroi de contrats, l'un de déneigement, l'autre de réparation d'un pont. Ces cas continuent d'occasionner de multiples démarches de notre part auprès des autorités du Ministère. Les deux affaires nous confirment qu'en pareille situation, le Ministère prend beaucoup de temps à reconnaître ses erreurs. Les pertes financières encourues par les entrepreneurs pèsent peu, apparemment, pour faire accélérer l'évolution des choses. Le montant de l'indemnité qui sera versée à ces entrepreneurs devra pourtant en tenir compte.

Par ailleurs, en ce qui touche la qualité du service à la clientèle, le sous-ministre nous a informés que le Ministre, depuis peu, menait des campagnes d'information sur les travaux en cours sur le réseau routier, et ce, en vue d'améliorer la sécurité routière. Des dépliants sont distribués à la clientèle du secteur affecté par les travaux de

même que par les médias. Ces dépliants donnent également le numéro de téléphone d'Info-travaux, un service téléphonique accessible 24 heures par jour, qui renseigne sur l'avancement des travaux et l'état de la circulation.

Parmi les plaintes reçues...

Des abrasifs du Ministère l'empêchent de cultiver sa terre

Le propriétaire d'un terrain situé dans une zone agricole se plaint au ministère des Transports que, depuis 20 ans, des abrasifs sont transportés sur son terrain, soit par l'action des vents ou par l'utilisation de la machinerie lourde par les employés du Ministère. Le Ministère occupe en effet le terrain adjacent à celui de notre client et entrepose des abrasifs en partie à ciel ouvert.

Comme ces matières abrasives ont brûlé la couche de terre arable d'une portion de son terrain, le propriétaire veut se faire indemniser. D'ailleurs, il est en discussion avec le Ministère à ce sujet depuis 1987.

Après de nombreuses démarches, une enquête est effectuée par le Service des réclamations du ministère des Transports. Ce service établit que le propriétaire a droit à une indemnité de 250 $ pour les préjudices subis durant toutes ces années.

Insatisfait du montant accordé, il s'adresse au Protecteur du citoyen.

L'étude de cette plainte nous amena à constater que l'indemnité offerte ne garantissait d'aucune façon que le Ministère prendrait les moyens pour mettre fin à son problème. De plus, il fallait tenir compte du fait que le terrain était devenu inutilisable pour des fins agricoles parce qu'il était brûlé par ces abrasifs. Dans ces circonstances, il nous apparaissait évident que le paiement d'une indemnité n'était pas la seule solution appropriée.

Après s'être assuré auprès de notre client que l'acquisition du terrain en question par le Ministère pouvait être envisagée, nous avons présenté cette solution au Service de l'expropriation.

Les photos à l'appui de notre demande ne pouvaient que confirmer le bien-fondé de notre hypothèse. De plus, le Ministère pouvait également tirer un avantage concret de la transaction puisqu'il se trouvait trop à l'étroit sur son emplacement.

C'est ainsi qu'une étude particulière de cette affaire fut faite par les autorités responsables.

Le résultat de l'intervention

Le Ministère proposa à notre client une offre globale de règlement au montant de 8 000$. Ce montant représentait le prix d'acquisition de son terrain, soit 6 250$, alors que sa valeur municipale était de 5 000 $, et une indemnité de 1 750 $ pour les inconvénients subis au fil des ans. L'offre fut acceptée.

Le Ministère refuse de reconnaître une part de ses responsabilités

Une personne porte plainte au Protecteur du citoyen car le ministère des Transports refuse de lui verser une compensation financière pour les dommages causés à son véhicule lors d'un accident. Celui-ci était survenu sur une route que notre client n'avait pas empruntée depuis plusieurs années. En raison de la brume très dense et du manque de signalisation

adéquate pour annoncer une courbe dangereuse, il n'avait pu éviter l'accident. Sa voiture, estimée à 4 000$, était une perte totale.

Les faits recueillis par le Protecteur du citoyen ont révélé que cet endroit fut le théâtre de nombreux accidents, parfois même mortels, au cours des dernières années. Plusieurs personnes s'étaient plaintes au Ministère de la signalisation déficiente qui d'ailleurs, peu de temps après l'accident de notre client, avait été complètement modifiée.

Étant donné que les autorités responsables avaient été préalablement informées de la situation dans ce secteur, le Protecteur du citoyen a estimé que le Ministère devait assumer une part des responsabilités dans cette affaire. Par ailleurs, comme notre client avait lui-même mentionné au Ministère qu'il circulait peut-être un peu trop rapidement vu les conditions atmosphériques, le Protecteur du citoyen recommanda qu'une indemnité de 2 000$ soit versée, c'est-à-dire 50% de la réclamation.

Le résultat de l'intervention

Après de nombreuses démarches, le Protecteur du citoyen obtint finalement du Ministère qu'une somme de 2 000$ soit octroyée à notre client.

L'eau de son puits est contaminée par le sel mis sur les routes en hiver

Un citoyen habite à proximité d'une pente abrupte couverte de sels déglaçants durant l'hiver. Il remarque que l'eau de son puits a un goût suspect. En 1986, l'eau devient impropre à la consommation. Il fait appel à un biologiste-conseil qui lui confirme ce qu'il présumait, à savoir qu'il y a contamination de son puits par le sel épandu sur la route.

Au cours de l'été 1987, au moment de la remise du rapport de l'expert, le citoyen s'adresse au ministère des Transports pour faire corriger la situation. Deux ans plus tard, rien n'a bougé. Il s'adresse au Protecteur du citoyen.

Nous avons pu constater que, dès la réclamation du citoyen en 1987, le Ministère avait procédé à une analyse et le résultat de l'enquête mettait en cause les fondants utilisés par les services d'entretien de la route en question. Peu après, cette version fut confirmée par un second rapport d'ingénieur envoyé sur les lieux par le Ministère au début de l'hiver.

De 1987 à 1989, le Ministère analysa aussi l'eau potable de plusieurs voisins. Résultat : plusieurs étaient incommodés comme notre client par des concentrations excessives de sel. Il fut même recommandé par un expert du Ministère de desservir les résidents du secteur contaminé grâce au réseau d'aqueduc existant.

Toutes ces constatations ne brusquèrent toutefois pas les choses : l'eau demeura salée et finit même par endommager la tuyauterie de la maison et certains appareils ménagers. C'est alors que cette personne s'adressa au Protecteur du citoyen.

Après enquête, il nous apparut que le Ministère était responsable des problèmes qui duraient depuis quelques années. Le Protecteur du citoyen demanda donc au Ministère d'entreprendre sans délai les études préalables et de réaliser les travaux appropriés. En attendant de trouver une solution définitive, le Ministère obtint que notre client s'approvisionne gratuitement à un puits municipal et nous informa que 5 000 $ lui seraient versés immédiatement à titre de compensation pour les inconvénients subis.

Au cours des mois suivants, le Ministère ne considéra pas l'hypothèse de raccord au réseau d'aqueduc et donna suite à la recommandation de conseillers en environnement, soit de creuser un nouveau puits. Il y eut de l'eau, tout aussi «salée», puis ce fut la panne sèche : plus aucune goutte d'eau dans le puits. De plus, le terrain du citoyen y avait gagné l'allure d'un chantier de fouilles.

Le résultat de l'intervention

Le Protecteur du citoyen, ayant suivi l'évolution des travaux, fit valoir une fois de plus l'urgence de la situation : la toute première réclamation du citoyen auprès du Ministère remontait à 1987 et, quatre ans plus tard, il fallait maintenant que l'affaire se règle rapidement. Le ministère des Transports conclut avec la municipalité un accord sur l'extension du réseau d'aqueduc. Il en coûta 348 400 $ pour établir la liaison avec l'ensemble des résidents touchés et les dédommager pour certains dégâts causés par le sel.

La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA)

La prévisible bousculade

En soi, l'envoi de 500 000 états de participation aux cotisants témoignait d'un souci de renseigner la clientèle. Il aurait toutefois fallu en prévoir les retombées téléphoniques, c'est-à-dire des nuées d'appels, la complète saturation des lignes et la rumeur à l'effet que la CARRA ne répond plus...

L'état de participation adressé au cotisant par la Commission le renseigne sur le régime qui le concerne, sur le nombre d'années de cotisation qui lui sont reconnues, sur les montants qu'il a déjà versés, et sur une estimation de la rente à la retraite. Ce bref bilan permet en principe à son destinataire de vérifier l'exactitude des informations inscrites et de demander, le cas échéant, la correction de données erronées. Dans notre dernier rapport annuel, nous mentionnions la fréquence de ces erreurs. Elles seraient dues, en partie, au fait que les données de base proviennent de compilations effectuées par les employeurs, eux-mêmes aux prises avec des formalités administratives compliquées lors de la transmission des informations à la Commission.

C'est donc pour permettre les ajustements nécessaires que l'organisme a procédé, cette année, à un envoi de 500 000 états de partici·ion. La loi prévoit d'ailleurs la répétition de cette opération à tous les trois ans.

Il nous apparaîtrait toutefois essentiel que cette expédition massive puisse s'échelonner sur une plus longue période, de façon à éviter que tous les citoyens voulant rectifier un chiffre ou simplement poser une question, ne prennent tous d'assaut la Commission en même temps jusqu'à épuisement des circuits téléphoniques.

Les plaintes reçues par le Protecteur du citoyen au sujet de l'organisme ont souvent porté, au début de l'année, sur cette impossibilité de joindre la Commission par téléphone. Plusieurs semaines après l'envoi, l'accès normal n'était toujours pas rétabli, et les délais de réponse au courrier s'étaient accrus.

Il y a donc lieu de mieux planifier les effets d'une telle action, de sorte que l'information à la clientèle n'ait pas pour conséquence de couper la communication!

Le nébuleux partage Nous avons déjà souligné, à quelques reprises, la complexité des régimes de retraite et la responsabilité qui incombe à la Commission de diffuser largement une information claire à l'intention des cotisants et des bénéficiaires. Fréquemment, ces derniers s'interrogent, par exemple, sur les effets du partage du patrimoine familial sur les régimes de retraite : les droits accumulés durant le mariage pour chacun des conjoints au titre d'un régime de retraite font en effet partie du patrimoine tel que mentionné dans la Loi sur l'égalité économique des époux. Régulièrement, des plaintes portées à notre attention nous révèlent que les gens confondent la valeur des droits accumulés avec la somme des cotisations déjà versées. De plus, les bénéficiaires ou futurs bénéficiaires ne sont pas toujours conscients de l'impact du partage de la valeur de ces droits sur le calcul de la rente de retraite. Nous observons aussi que le cotisant s'estime parfois lésé lors du partage du fait que son ex-conjoint a touché sa part sous forme d'un montant forfaitaire; le cotisant, quant à lui, doit continuer à contribuer au régime de retraite puisqu'il n'en récoltera les avantages que plus tard.

La Commission a déjà diffusé de l'information concernant cet aspect des régimes de retraite. Les doutes et les insatisfactions exprimés par les citoyens laissent croire qu'il y aurait matière à des précisions supplémentaires et à une autre publication.

Des voies d'accès Nos contacts avec l'organisme nous ont démontré que la Commission est consciente de l'importance de la vulgarisation dans le secteur des régimes de retraite et qu'elle cherche à faciliter à ses clients la compréhension d'un domaine particulièrement aride et technique, en même temps que déterminant au plan des revenus. Au cours des deux dernières années, la Commission a ainsi organisé des colloques à l'intention des employeurs, dans le but de leur fournir des éclaircissements importants quant à leurs obligations administratives. On a également créé une publication périodique intitulée ***Ma retraite*** destinée aux participants. Une opération spéciale a eu lieu pour joindre les cotisants inactifs. Une campagne d'information sur des transferts de régimes fut organisée. Il y eut enfin l'expédition d'un demi-million d'états de participation.

En vue d'améliorer ses services à la clientèle, la Commission a nommé, cette année, une personne responsable du traitement des plaintes à l'intérieur de l'organisme. Au cours de la même période, on a instauré un système de distribution automatique d'appels, équipement qui s'est avéré insuffisant au lendemain de l'envoi des états de participation, mais qui avait été prévu en fonction d'un volume d'appels atteignant 100 000 demandes en 1990.

Nous constatons donc, de façon générale, une volonté réelle de répondre aux besoins des clients. Nous comptons, dès lors, que nos suggestions viendront accroître l'efficacité des moyens utilisés.

La Commission de protection des droits de la jeunesse

Quelles seront les suites de la réflexion?

Nous souscrivons aux propositions du rapport Jasmin qui visent à donner un meilleur impact aux enquêtes de la Commission. De même que nous appuyons les différentes initiatives gouvernementales de réflexion qui ont mis l'accent, particulièrement cette année, sur la question de la défense des droits des enfants. Au-delà des recommandations, quelles seront les actions?

Le mandat du Protecteur du citoyen a toujours reflété une préoccupation très attentive à l'égard des difficultés vécues par les personnes les plus démunies de notre société. Les enfants font partie de cette catégorie vulnérable et c'est ce qui nous amène à exercer toute la vigilance nécessaire concernant les mécanismes qui les prennent en charge.

La situation des enfants victimes d'actes violents ou de négligence a été mise en évidence, au cours des derniers mois, lors de la publication de deux rapports, soit le rapport Jasmin Plus qu'une loi présenté au Ministre de la Justice et au Ministre de la Santé et des Services sociaux, et le rapport Bouchard Un Québec fou de ses enfants préparé par un groupe de travail également mandaté par le Ministre de la Santé et des Services sociaux. Rappelons que ces parutions ont coincidé avec la ratification par le Canada de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant.

Le Protecteur du citoyen souhaite vivement que ces études fassent l'objet d'une analyse rigoureuse et qu'elles donnent lieu à une prise de conscience collective et à des actions concrètes.

La Commission de protection des droits de la jeunesse, pour sa part, fait l'objet d'un chapitre du rapport Jasmin. Plusieurs des observations qui s'y trouvent rejoignent la perception du Protecteur du citoyen, notamment en ce qui concerne le manque de clarté des règles et de la procédure lors des enquêtes de l'organisme. Nous partageons la volonté de l'auteur du rapport de voir publiées les décisions de la Commission : une telle pratique aurait pour avantage de clarifier les interventions de celle-ci et d'augmenter le suivi de ses recommandations.

Nous retenons aussi que les membres du même groupe de travail se sont penchés sur le rattachement de la Commission au Ministre de la Justice. À maintes reprises, le Protecteur du citoyen a rappelé le caractère indispensable d'indépendance d'un organisme de protection des droits. Nous prendrons donc connaissance, avec beaucoup d'intérêt, des notes complémentaires qui doivent être produites ultérieurement sur ce sujet.

Des éclaircissements sur l'intervention de la Commission

Au cours du printemps 1991, la Commission de protection des droits de la jeunesse a rendu une décision à l'effet qu'un adolescent hébergé en centre d'accueil y avait été lésé dans ses droits, principalement en raison des nombreuses heures passées en retrait et en isolement à l'intérieur de l'établissement. À cette occasion, la Commission, outre certaines recommandations reliées spécifiquement au jeune en question, demandait la révision de la politique de retrait et d'isolement du centre dont elle avait pris connaissance au cours de son enquête. Il est apparu au Protecteur du citoyen que cette politique était effectivement en grande partie responsable des événements qui ont conduit la Commission à conclure à une lésion de droits.

Toutefois, au cours de l'étude de ce cas, nous avons appris que les problèmes de trois autres jeunes, hébergés au même endroit, avaient déjà suscité, peu de temps auparavant, des demandes identiques de la part de la Commission et que les interventions étaient demeurées sans résultat.

Ces faits nous ont semblé troublants et traduisaient, selon nous, la négligence de l'organisme à obtenir et à étudier une politique déterminante alors même que des manquements précis avaient causé des injustices.

Dès lors, nous en avons conclu que le jeune qui avait été le point de départ de nos recherches se trouvait doublement lésé : une première fois, tel que l'avait déclaré la Commission, par le centre d'accueil, et une deuxième fois par la Commission elle-même qui l'avait laissé en toute connaissance de cause dans une situation à risques. Considérant que le mandat premier de la Commission était de protéger les jeunes, nous avons réclamé d'être mis au fait des mesures que l'organisme entendait instaurer pour s'assurer d'un suivi beaucoup plus serré de ses recommandations.

La Commission a insisté tout d'abord sur le fait que dans le cas des quatre enfants mentionnés, l'organisme avait rapidement vu au rétablissement de leur situation personnelle, action prioritaire en pareil contexte. Par.après, les demandes plus globales de correctifs avaient en effet eu moins d'impact, compte tenu des opinions divergentes dans le milieu au sujet des mesures disciplinaires. En regard de ces différences d'opinions, la Commission avait donc procédé à la création de deux groupes de travail. Le premier, mis sur pied en 1990, avait établi un cadre de références pour l'élaboration de règles en matière de sanctions. Le second, issu de discussions plus récentes, serait constitué sous peu pour assurer une continuité et un suivi cohérent des recommandations de l'organisme.

Cette réponse nous a semblé, pour le moment, apporter des solutions prometteuses aux problèmes que nous dénoncions. Il appartiendra aux personnes responsables de ces autres tables de discussions de veiller à ce que l'on contribue aussi à accroître la protection des droits des enfants placés en établissement.

La Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec

La Commission fait preuve de constance

En effet, les délais d'attente sont toujours aussi longs.

Les délais auxquels nous faisons allusion ici correspondent, bien sûr, à ceux que les travailleurs doivent subir avant d'obtenir une décision de la Commission concernant des indemnités, une évaluation médicale, une durée d'incapacité, un programme offert. Nous pourrions toutefois évoquer les mêmes lenteurs à l'égard de plusieurs de nos recommandations. De fait, dans son approche des problèmes, l'organisme favorise plutôt le règlement de cas individuels que la remise en cause de certains aspects de son fonctionnement. Compte tenu des structures mêmes de la Commission, de son mode de traitement des réclamations, du paritarisme et de la judiciarisation à outrance, les discussions au sein de l'organisme sont parfois longues avant qu'on ne parvienne à un consensus, de sorte que les changements s'opèrent très lentement. Les problèmes les plus simples prennent parfois des dimensions à ce point démesurées que les solutions logiques et équitables deviennent inaccessibles et certains intervenants sont réticents à collaborer.

Dans un rapport spécial présenté au président de l'organisme au cours de l'été 1991, nous avons souligné une série de difficultés vécues par la clientèle de la Commission dénoncées à maintes reprises par le Protecteur du citoyen et demeurées en suspens. Le présent rapport annuel reprend certains des constats de notre document en plus d'exposer des manquements de la Commission au sujet desquels le Protecteur du citoyen a dû intervenir en cours d'année.

Les... dé...lais...

Les réclamations pour maladie professionnelle cheminent longtemps!

Les travailleurs qui produisent des réclamations pour maladie professionnelle auprès de la Commission doivent s'armer de patience. Dans les cas de surdité ou de maladie pulmonaire, notamment, certains travailleurs doivent attendre parfois pendant des années avant qu'on reconnaisse l'origine professionnelle de leur maladie.

En matière de maladie pulmonaire, il est en effet prévu que chaque intervenant, dans le processus de prise de décision, dispose d'un nombre de jours limité pour examiner la situation du travailleur et son état de santé. Compte tenu de la période allouée à chacun des paliers, l'organisme devrait être en mesure de rendre une décision dans les trois mois de la réclamation, ce qui est loin d'être le cas. De nombreuses plaintes adressées au Protecteur du citoyen ont fait ressortir l'impact désastreux de ces délais sur la situation économique des travailleurs en attente et de leur famille.

Il est arrivé que la décision tardive de l'organisme survienne même après que les travailleurs soient décédés des suites de leur maladie. Or, la législation prévoit que le droit à une indemnité pour dommages corporels s'éteint avec le décès de son bénéficiaire, c'est-à-dire que la somme n'est pas versée si le travailleur décède avant le paiement. Non seulement les délais ont-ils alors concouru à priver ces travailleurs d'une somme importante à laquelle ils avaient droit alors qu'ils vivaient, mais, au surplus, on ne versera pas davantage le montant à leurs proches.

Notre rapport spécial a donc insisté sur la nécessité pour la Commission de réduire les délais de traitement des cas de maladies professionnelles en améliorant le processus d'examen de ces dossiers.

À la suite du dépôt de notre document, la Commission a soumis un plan de travail visant à réduire les délais dénoncés. Nous comptons que les études amorcées donneront les résultats souhaités et nous sommes attentifs aux retombées de l'analyse.

L'exécution des décisions des tribunaux administratifs : peu d'empressement

De nombreux travailleurs se plaignent que la Commission tarde à exécuter les décisions rendues à leur endroit par un tribunal administratif. Ces délais sont cause de lésion, notamment lorsqu'un travailleur se voit reconnaître tardivement le droit aux programmes de réadaptation sociale. Il est alors doublement lésé, tant au plan pécuniaire qu'en ce qui concerne ses chances de réinsertion sociale et professionnelle.

Nous avons fait état de ces lenteurs administratives dans notre rapport spécial et avons recommandé à l'organisme d'exécuter le plus rapidement possible les décisions des

instances supérieures. Peu après, la Commission a adressé une note de service à tous les directeurs des bureaux régionaux afin de les inviter à accélérer l'exécution des décisions des tribunaux administratifs. Nous avons, depuis, constaté une certaine amélioration.

Bien d'autres occasions d'attendre...

Les cas d'aggravation donnent lieu à des délais décrits dans notre dernier rapport annuel. Le traitement de ces demandes s'effectue en effet selon une procédure qui entraîne de nombreux aller et retour entre l'agent responsable et le médecin de la direction régionale de l'organisme. Au cours de l'automne 1991, nous avons, encore une fois, suggéré à la Commission de revoir le mode d'examen des cas d'aggravation pour éviter cette circulation des dossiers qui a pour effet de ralentir la prise de décision. La Commission poursuit son étude du problème et cherche à y apporter des solutions valables.

On fait également attendre longtemps les travailleurs qui désirent être entendus par le Bureau de révision paritaire. À plusieurs reprises, le Protecteur du citoyen est intervenu publiquement à ce sujet pour inviter toutes les parties à identifier des moyens pour réduire ces délais. Il a particulièrement mis l'accent sur la conciliation mise de l'avant par la Commission d'appel en matière de lésions professionnelles pour une justice plus douce dans le règlement des litiges; de plus, le Protecteur du citoyen a préconisé que cette mesure de conciliation soit utilisée plus tôt dans le processus de prise de décision, notamment par les bureaux de révision paritaire ainsi qu'à l'occasion des décisions rendues en première instance.

La Commission n'a toujours pas adopté le règlement concernant le remboursement de certains frais encourus par le travailleur. À maintes reprises, nous avons attiré l'attention de l'organisme sur le fait que la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (mise en vigueur depuis... plus de cinq ans) prévoit qu'un bureau de révision peut ordonner à la Commission d'acquitter certains frais au travailleur. Il est question ici des frais que ce dernier a dû assumer pour exercer son recours en révision : expertises médicales ou encore, convocation à l'audition du médecin traitant, de collègues de travail ou de témoins de l'accident. La nature et le montant des frais admissibles, de même que les circonstances dans lesquelles ils peuvent être accordés doivent être déterminés par un règlement dont l'adoption tarde. Nous estimons nécessaire que la Commission précise les raisons de ce

retard. Notre rapport spécial comportait une recommandation visant à faire adopter le règlement en la matière.

Enfin, notre rapport spécial s'intéressait aussi à la procédure de reconsidération des décisions de la Commission, et ce point de notre document avait, une fois de plus, un lien direct avec les délais d'attente. En effet, l'utilisation du mécanisme de reconsidération demeure, selon le Protecteur du citoyen, beaucoup trop limitée. Pour être reconsidérée, il faut que la décision de la Commission ait été rendue avant que ne soit connu un fait essentiel, ou encore que la décision ait été fondée sur une erreur relative à un tel fait. De plus, toute erreur de droit ne peut être corrigée lors de la reconsidération. Il faut également obtenir le consentement des parties si l'affaire est devant le Bureau de révision. De façon générale, la Commission interprète de manière très restrictive les conditions d'accès à la reconsidération, ce qui limite considérablement ce recours. Dès lors, les litiges aboutissent forcément devant les tribunaux administratifs qui s'en trouvent débordés. Nous avons donc souligné dans notre rapport l'importance d'assouplir le processus de reconsidération comme moyen de favoriser une véritable conciliation entre les parties afin de réduire le nombre de contestations portées devant les instances supérieures, de diminuer d'autant les délais administratifs et d'avoir une justice plus équitable. Nos recommandations à cet égard visaient les changements législatifs appropriés en tenant compte des intérêts de toutes les parties en cause.

Les programmes de stabilisation économique et sociale : rappelons-en les buts premiers

Les programmes de stabilisation économique et sociale ont été établis afin de permettre au travailleur de maintenir ses conditions de vie telles qu'elles étaient avant son accident. Or, l'application par la Commission des normes régissant ces programmes ne sert pas toujours les objectifs de départ. Les lacunes constatées ont d'ailleurs déjà fait l'objet de plusieurs prises de position du Protecteur du citoyen.

Mentionnons qu'à l'automne 1987, la Commission décidait de procéder à la révision de l'ensemble des dossiers de stabilisation économique et sociale. On effectua alors, le cas échéant, un ajustement de l'aide financière à la hausse ou à la baisse, notamment pour tenir compte du maximum annuel assurable, de la réduction de la rente d'invalidité, bref pour fixer l'aide selon les politiques établies.

Lors de cette révision, la Commission décida de ne pas donner de portée rétroactive aux corrections à la hausse. En contrepartie, elle ne récupérait pas les sommes payées en trop résultant des ajustements à la baisse. C'était là une façon peu équitable de faire du nivellement dans ces dossiers sans égard à la situation et aux droits des travailleurs. Peu importe, la Commission corrigeait ses erreurs du début de la décennie 1980 et réduisait ses coûts.

Plusieurs travailleurs qui ont vu leur aide financière réduite ont contesté la diminution devant le Bureau de révision paritaire. En général, ce dernier renversa les décisions contestées, affirmant que la Commission ne pouvait reconsidérer son premier verdict sans qu'un fait nouveau concernant le travailleur ne vienne justifier un calcul différent. La Commission d'appel abonda par la suite dans le même sens. La Cour supérieure est actuellement saisie de cette question, la Commission de la santé et de la sécurité du travail maintenant sa position. Quelle qu'en soit l'issue, elle ne réglera, au mieux, qu'une partie des problèmes relatifs à l'application des programmes de stabilisation économique et sociale.

Dans un rapport annuel précédent, le Protecteur du citoyen pressait la Commission de prendre position car une attente prolongée risquait de compromettre la sécurité financière des travailleurs accidentés concernés et celle des personnes à leur charge.

En 1991, la possibilité d'indexer l'aide financière fut envisagée et se concrétisa un peu plus tard par l'adoption d'une loi qui permettait d'adopter par règlement de nouveaux programmes de stabilisation économique et sociale. Cependant, pour bénéficier de cette indexation, les travailleurs devaient opter pour le nouveau programme. Comme la situation de certains travailleurs demeure en suspens devant les tribunaux administratifs, il nous apparaît que ces gens ne peuvent pas faire un choix éclairé dans ces circonstances.

Le piétinement des faits nous a incités à reformuler nos attentes à cet égard dans notre rapport spécial :

- La Commission devrait prendre des dispositions pour compenser rétroactivement le manque à gagner des travailleurs accidentés bénéficiaires des programmes de stabilisation économique et sociale qui ont été privés d'une partie de l'aide financière à laquelle ils avaient droit.

- Si un accidenté occupe un emploi moins rémunérateur lors de son retour au travail et qu'il touche une aide financière de la Commission pour compenser les revenus perdus, l'aide devrait être réajustée à chaque changement d'emploi et ne pas être plafonnée au taux du premier retour au travail.

- La Commission devrait prévoir un revenu minimum servant au calcul de l'aide financière.

La Commission n'a toujours pas donné suite à nos recommandations. Même si l'organisme nous a assurés que des discussions étaient en cours au sujet des différents éléments soulevés, nous croyons qu'il est urgent que la Commission énonce clairement sa position.

Le plan de réadaptation demeure trop figé

Le travailleur accidenté qui subit une atteinte permanente à son intégrité physique ou psychique a droit à la réadaptation que requiert son état en vue de sa réinsertion sociale et professionnelle. À cette fin, la Commission prépare, avec sa collaboration, un plan individualisé de réadaptation qui comprend notamment une description de l'emploi convenable que le travailleur pourrait occuper compte tenu des séquelles qu'il conserve de son accident.

La loi prévoit que ce plan peut être modifié pour tenir compte de «circonstances nouvelles». Toutefois, en pratique, l'interprétation beaucoup trop restrictive de la notion de circonstances nouvelles annule pratiquement les possibilités de changements. La Commission refuse trop souvent de modifier ce plan.

Dans notre dernier rapport annuel, de même que dans notre rapport spécial, nous avons dénoncé cette rigidité qui attribue aux seuls événements extérieurs à l'individu le caractère de circonstances nouvelles. À notre avis, un nouveau plan de réadaptation peut tout aussi bien se justifier par un réexamen de facteurs rattachés à la personne elle-même : insuffisance de formation, difficultés d'adaptation à un nouveau métier et à de nouvelles technologies, problèmes majeurs d'aptitude et de motivation, etc. Selon nous, les possibilités d'ajuster le plan individualisé de réadaptation à l'individu, à sa progression et à son milieu sont sous-utilisées et ne tiennent pas compte suffisamment de l'intérêt réel du travailleur.

Nous avons demandé à la Commission de définir les circonstances nouvelles qui donnent lieu à une révision du plan. L'organisme nous a présenté un projet dans ce sens qui nous a semblé une réflexion partielle sur le sujet. Les démarches se poursuivent.

De nombreux cas d'application trop restrictive de la loi

Des plaintes reçues à nos bureaux font régulièrement ressortir de la part de la Commission une interprétation restrictive de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Les exemples sont nombreux où une telle attitude équivaut à réduire injustement la portée de certains bénéfices prévus.

Ainsi, il est établi que le travailleur a droit à une indemnité de remplacement du revenu pendant un maximum d'une année à compter de la date où il devient capable d'exercer l'emploi convenable qui lui est assigné malgré qu'il n'y a pas accès pour des raisons de pénurie de travail. Or, si la lésion professionnelle s'aggrave au point qu'il ne soit plus apte au travail et qu'il doive interrompre ses démarches à cause de son incapacité, la Commission ne modifiera pas le calcul des douze mois alloués au départ pour permettre au travailleur de trouver un emploi tout en touchant une indemnité. Nous considérons qu'en pareil cas, la Commission devrait suspendre l'indemnité de recherche d'emploi durant l'aggravation; le travailleur bénéficierait alors du montant auquel il a droit en fonction de son incapacité. Par la suite, le décompte des douze mois reprendrait après la consolidation de cette aggravation. Autrement dit, l'indemnité qui facilite à l'individu son retour au travail reprendrait lorsqu'on pourrait déterminer médicalement que la lésion professionnelle identifiée a été traitée et qu'aucune amélioration ultérieure n'est attendue.

Par ailleurs, un autre article de la loi prévoit qu'il n'y a pas d'interruption dans le versement de l'indemnité de remplacement du revenu si les problèmes de santé du travailleur liés à sa lésion l'obligent à abandonner son travail le jour même de son retour en emploi. Pour appliquer cette disposition, la Commission exige généralement que l'accidenté reprenne son travail le jour suivant la date de sa consolidation médicale. Nous avons constaté que des travailleurs peuvent être empêchés, pour différents motifs, d'effectuer un tel retour à la date fixée. La Commission devrait mieux préciser la portée de l'article de loi à cet égard et tenir compte des retards valablement justifiés pour des raisons hors du contrôle du travailleur.

Un troisième exemple d'application trop restrictive de la loi nous a été fourni au cours des derniers mois au sujet d'intérêts dus mais non versés. Selon la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, la Commission doit payer des intérêts si le Bureau de révision paritaire ou la Commission d'appel reconnaît à un bénéficiaire le droit à une indemnité ou augmente celle-ci. Nos recherches dans ce domaine nous ont révélé que cette disposition est appliquée de façon très inégale.

La reconnaissance des droits des autochtones

Les autochtones du Canada ne sont pas tenus de payer les impôts provincial et fédéral lorsqu'ils résident et travaillent sur une réserve. En application de la loi, le revenu net pris en considération par la Commission dans le cas de cette clientèle particulière devrait donc correspondre à son revenu brut diminué seulement d'une «cotisation ouvrière» définie par cette même loi. Or, le règlement adopté annuellement ne prévoit pas cet autre calcul. À notre avis, le fait d'assimiler les autochtones résidant et travaillant sur une réserve à l'ensemble de travailleurs équivaut à ne pas reconnaître un droit d'exonération fiscale qui leur est accordé par les deux paliers de gouvernement. Nos actions n'ont donné jusqu'ici aucun résultat satisfaisant. Nous sommes informés que la Commission étudie cette affaire mais la réponse se fait attendre.

Une meilleure information à la clientèle anglophone

Nous sommes intervenus cette année auprès de la Commission pour l'inciter à mieux informer sa clientèle anglophone de ses droits de recours. Compte tenu des délais limités pour se prévaloir des mécanismes de révision, il nous apparaissait important de diffuser ces renseignements dans leur langue aux personnes d'expression anglaise. Nous avons ainsi obtenu que toute décision destinée à un travailleur anglophone soit accompagnée d'un formulaire rédigé en anglais l'informant de ses recours.

Notre étude des modifications législatives

En juin 1992, nous avons procédé à l'analyse du projet de loi modifiant la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (projet de loi 35). Les conclusions de notre étude ont été transmises au Ministre du Travail et portaient principalement sur le processus décisionnel en matière d'évaluation médicale, sur l'ajout d'un palier d'appel dans ce domaine et sur le mécanisme de reconsidération.

Par la suite, la loi a été sanctionnée et nous avons constaté que nos observations demeuraient, pour la plupart, pertinentes à l'égard de cette législation. Nos remarques, toujours actuelles, sont essentiellement les suivantes :

- En matière médicale d'abord, nous croyons que les problèmes liés à la structure décisionnelle vont se perpétuer et même s'aggraver du fait qu'une contestation de la décision du Bureau d'évaluation médicale devra dorénavant transiter par le Bureau de révision paritaire, avant d'accéder à la Commission d'appel. En somme, on ajoute un palier à une structure déjà très lourde. Nous nous interrogeons également sur le nouveau pouvoir de la Commission d'obtenir un certificat médical de son expert concernant une question non encore évaluée par le médecin traitant; par après, on pourra, sans crier gare, soumettre cette expertise au Bureau d'évaluation médicale. Une telle disposition s'harmonise difficilement avec la nécessaire confiance de l'administré envers l'administration. La vigilance dont devra faire preuve l'individu accidenté devra alors être telle qu'il devra être prêt à produire le rapport de son médecin traitant à tout moment. Nous regrettons que l'accent ne soit pas mis davantage sur la prévention, soit le soutien apporté au travailleur grâce à un meilleur suivi de la part des services médicaux. Il nous apparaît plutôt que l'on accorde une trop large place aux mesures de contrôle au détriment de l'action préventive.

- En ce qui concerne l'élargissement du pouvoir de reconsidération auquel se greffe la possibilité de concilier les parties, nous y voyons une option hautement souhaitable. Cependant, celle-ci ne produira les bénéfices escomptés que dans la mesure où les gestionnaires de tous les niveaux et les décideurs de première ligne percevront ce mécanisme comme un moyen d'améliorer la qualité des services offerts. Autrement, l'étape de la reconsidération ne fera qu'ajouter à la panoplie des recours.

- En dépit de certains ajustements de fonctionnement, les problèmes sont toujours sur la table : lourdeur de la structure et des modes d'application du régime, délais, complexité de la procédure, ballottement de la clientèle entre experts médicaux et juridiques.

Parmi les plaintes reçues...

Une interprétation trop étroite de la directive

Le travailleur s'adresse au Protecteur du citoyen pour contester le refus de la Commission de la santé et de la sécurité du travail de poursuivre le versement des indemnités prévues au programme de stabilisation économique. Ce programme a principalement pour but de combler la perte de revenu d'un travailleur à la suite d'un accident survenu dans le cadre de son emploi. Une nouvelle directive sur le renouvellement annuel de l'aide financière stipule cependant que cette aide doit cesser si le bénéficiaire n'occupe pas d'emploi au moment de la révision. Or, comme c'était le cas du travailleur lorsque son tour fut venu de réexaminer son dossier, la Commission avait décidé de ne plus le considérer comme admissible aux bénéfices du programme.

Lors de son enquête, le Protecteur du citoyen a pu constater que l'organisme avait interprété de façon trop restrictive la nouvelle directive, notamment sur l'énoncé «n'occupe plus d'emploi au moment de la révision». À la suite de son accident, notre client avait été réorienté par la Commission elle-même vers un emploi saisonnier pour tenir compte de ses restrictions physiques; il travaillait alors de mai à octobre et c'est pour cette raison qu'au moment de la révision qui avait eu lieu en début d'année, il n'occupait aucun emploi.

Le Protecteur du citoyen jugea dès lors que dans le cas des emplois saisonniers, la période prévue pour revoir les dossiers était inappropriée. La Commission devait selon lui en modifier la date, ou encore verser une aide financière jusqu'à ce qu'elle rende une décision au moment où la personne reprend habituellement son travail.

Le résultat de l'intervention

La Commission accepta le raisonnement du Protecteur du citoyen et admit que la directive devait avoir une portée plus générale que l'interprétation qu'on en avait faite dans le cas de notre client. On devait notamment tenir compte du phénomène des emplois saisonniers.

La Commission continua par ailleurs à octroyer à notre client l'aide financière à laquelle il avait droit.

Le fonctionnaire remet en cause l'opinion du médecin traitant

À la suite d'un accident de travail en 1985, notre client éprouve des problèmes d'épilepsie. Malgré la médication qui lui est prescrite, il a de la difficulté à en contrôler les symptômes et c'est pourquoi il doit être accompagné lorsqu'il se déplace pour ses traitements. Toutefois, la Commission de la santé et de la sécurité du travail refuse de lui rembourser les frais encourus par la personne qui l'accompagne. Le Protecteur du citoyen est saisi de cette affaire par le citoyen.

La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles prévoit le remboursement des frais de séjour et de déplacement d'une personne accompagnatrice si le médecin traitant du travailleur confirme que l'état de santé de ce dernier requiert ce type de service. Depuis son accident, notre client avait fourni à la Commission plusieurs rapports médicaux où l'on faisait mention de sa condition et de ses besoins particuliers, en l'occurrence d'être accompagné lors des trajets en taxi. En 1991, n'ayant reçu aucune aide de l'organisme, la demande de l'individu se fit plus pressante et il présenta la liste détaillée de tous ses déplacements et de leurs motifs. Cependant, l'agent responsable du dossier s'était interrogé sur la nécessité pour le travailleur d'être accompagné étant donné la présence du chauffeur de taxi.

De l'avis du Protecteur du citoyen, il apparaissait évident que la présence du conducteur n'apportait pas le soutien nécessaire si notre client éprouvait de nouveau des difficultés.

Le résultat de l'intervention

La Commission accepta la position du Protecteur du citoyen et remboursa à notre client ses frais d'accompagnement. Le montant accordé rétroactivement s'éleva à 6 090$.

La Commission tarde à procéder à l'analyse d'un rapport médical

Au début des années 1980, notre client a subi un accident de travail. En 1986, son état de santé se détériore encore une fois et il est démontré que cette aggravation est due à l'accident. Il est alors question de «rechute» et le travailleur est évalué par un médecin spécialiste pour déterminer le pourcentage d'atteinte permanente à son intégrité physique. Après

étude du rapport médical, la Commission reconnaît au travailleur le droit à une indemnité de remplacement du revenu puisqu'il a dû cesser de travailler.

Dans son rapport, le médecin a toutefois suggéré au travailleur d'obtenir une expertise médicale d'une autre spécialité afin d'évaluer une seconde lésion susceptible d'être reliée également à son accident. Notre client suit cette recommandation et après consultation, transmet en 1988 un nouveau rapport à la Commission. Or, celle-ci néglige d'en faire l'analyse pour voir s'il existe ou non un lien entre cette lésion et l'accident. En 1990, le travailleur fait appel au Protecteur du citoyen pour se plaindre de la lenteur de l'organisme à rendre sa décision.

L'enquête du Protecteur du citoyen démontra qu'effectivement aucune suite n'avait été donnée par la Commission à la seconde expertise médicale fournie par notre client. Selon le Protecteur du citoyen, l'organisme avait fait preuve d'un manque de rigueur et de diligence dans cette affaire, d'autant plus que son attitude avait pu priver le travailleur d'une aide financière additionnelle si l'on établissait finalement une relation entre sa lésion et l'accident. Le Protecteur du citoyen recommanda dès lors à la Commission de reprendre l'étude du dossier sans plus tarder.

Le résultat de l'intervention La Commission accepta de procéder au traitement du rapport médical et fit même d'autres démarches en vue d'obtenir des renseignements additionnels de la part du médecin traitant.

Après analyse, elle ne put cependant conclure à un lien entre la pathologie du travailleur et son accident, et rendit une décision en ce sens. La Commission classa donc l'affaire, après avoir pris soin cette fois de considérer toutes les pièces pertinentes à son traitement.

La Commission des valeurs mobilières du Québec

600 investisseurs y ont perdu leur mise

Dans cette affaire, la Commission des valeurs mobilières a négligé d'enquêter à temps sur les activités suspectes d'un courtier et a autorisé la diffusion de prospectus incomplets.

En 1989, des épargnants ayant investi à perte dans des sociétés en commandite du «Groupe Paré» se sont plaints du manque de vigilance de la Commission des valeurs mobilières à l'égard des activités du courtier promoteur. Ces personnes avaient participé au financement de projets immobiliers dont les promesses de réalisation ont donné lieu, entre autres, à un détournement des fonds des épargnants. Invoquant le mandat de la Commission en matière de protection du public contre de telles fraudes, les investisseurs lésés nous ont demandé de faire enquête sur le rôle joué ici par l'organisme.

Nos recherches ont débuté au cours de l'été 1989 et ont porté sur l'intervention de l'organisme en rapport avec le financement des projets Saint-Raphaël et Résidence Les Marronniers de Laval, Phase I, II et III. Nous avons également porté attention aux activités de monsieur Paré, tant antérieures que postérieures à son inscription comme courtier en valeurs mobilières (d'exercice restreint), ainsi que sur les circonstances entourant cette inscription auprès de la Commission. Enfin, nous avons analysé le contenu des prospectus en raison de l'importance de ceux-ci dans le cadre d'une opération de financement par appel public à l'épargne.

Des constats de négligence grave

La Commission n'a tout d'abord jamais pu expliquer au Protecteur du citoyen pourquoi, en juin 1986, elle a accepté d'inscrire monsieur Paré comme courtier, alors qu'en novembre 1985, soit quelques mois auparavant, elle avait rejeté une première demande d'inscription. À l'époque, l'analyste de la Commission avait en effet estimé que monsieur Paré était un candidat «incompétent, incapable de s'autodiscipliner et qu'il n'avait pas la solidité financière requise».

Par la suite, en 1986 et 1987, la Commission a approuvé les prospectus concernant les projets domiciliaires Saint-Raphaël et Les Marronniers de Laval, Phase I, alors

qu'elle détenait déjà suffisamment d'information sur le comportement de la firme du courtier Paré pour être sur ses gardes. À l'opposé, nous avons constaté que l'organisme n'a pas fait preuve de cette prudence à laquelle on se serait attendu, et qu'elle a autorisé la diffusion des prospectus concernant les deux projets alors qu'il y manquait des renseignements nécessaires pour l'évaluation du placement et de ses risques.

Notre enquête nous a aussi révélé qu'en octobre et en décembre 1987, la Commission a approuvé les prospectus concernant les Phases II et III de la Résidence Les Marronniers de Laval, en sachant notamment :

- Que le courtier Paré n'avait pas respecté deux conditions importantes concernant, d'une part, des mesures de contrôle interne au sein de sa compagnie et, d'autre part, la publicité relative à ses projets, conditions imposées par la Commission au moment de l'inscription dans le but de protéger le public;
- Que le fonds de roulement du courtier Paré était presque toujours déficitaire et que ses rapports mensuels concernant ces sommes avaient tous été produits en retard;
- Qu'elle n'avait jamais reçu de monsieur Paré les rapports nécessaires pour vérifier si les dates de clôture des placements reliés à Saint-Raphaël et à la Résidence Les Marronniers de Laval, Phase I avaient été respectées;
- Que des changements importants s'étaient produits à la direction de la firme du courtier Paré sans que celui-ci en avise la Commission tel que la loi l'exigeait.

Autoriser la diffusion de prospectus dans de telles circonstances constituait une négligence de la Commission par rapport au devoir que lui impose la Loi sur les valeurs mobilières.

Dès août 1987, la Commission possédait tous les éléments pour l'inciter à tenir l'enquête qui s'imposait. Celle-ci l'aurait notamment mise sur la piste de la somme de 1,2 million de dollars déposée illégalement par le courtier dans son compte bancaire. Il a été établi que ce montant provenait de la vente des parts d'une des sociétés en commandite.

Notre rapport Nos conclusions dans cette affaire donnent raison aux personnes qui se sont adressées au Protecteur du citoyen afin de se plaindre de la conduite de la Commission. D'une part, les recours légaux n'offraient pas, dans ce cas-ci, de réelles perspectives de règlement, compte tenu des frais à assumer et de l'insolvabilité connue de l'auteur des fraudes. D'autre part, nos pouvoirs d'enquête spécifiques nous permettaient mieux qu'à quiconque de déceler les lacunes de l'organisme.

Quant aux motifs des citoyens, nous y souscrivons également. Sans être l'assureur des investisseurs, la Commission des valeurs mobilières est un organisme de protection dont la mission est entre autres d'encadrer les activités des professionnels du marché des valeurs. Elle doit vérifier s'ils se conforment à la Loi sur les valeurs mobilières et voir à ce que le public investisseur soit valablement informé sur ces personnes et sur les placements qu'elles proposent. Les épargnants sollicités par le «Groupe Paré» et engagés dans ses opérations n'ont pas bénéficié d'un contrôle adéquat de la part de l'organisme.

Ces constatations font l'objet de notre rapport sur la question et notre analyse des faits s'accompagne de dix-huit recommandations dont seize visent une efficacité accrue de l'organisme. Nous avons notamment insisté sur ces différents points :

- L'importance d'un suivi plus attentif des activités des courtiers (notamment d'exercice restreint), et la nécessité de tenir compte des dossiers antérieurs des candidats à ce titre;
- La nécessité de doter la Commission de mécanismes vigilants qui assurent le respect des obligations imposées par la Loi sur les valeurs mobilières, obligations touchant par exemple la production de rapports financiers, le contenu des prospectus et la conduite générale du courtier;
- La nécessité également de prévoir des effectifs qualifiés et en nombre suffisant pour remplir cette mission de contrôle, tout en instaurant une coordination intersectorielle qui favorise un haut rendement de l'organisation.

Nos deux dernières recommandations découlent directement de la responsabilité de l'organisme par rapport aux lésions subies par les épargnants. Nous estimons que les négligences démontrées justifient :

- Que les investisseurs dans les projets Résidence Les Marronniers de Laval, Phase II et III soient indemnisés pour les pertes réellement encourues;
- Que les investisseurs dans les projets Saint-Raphaël et Résidence Les Marron niers de Laval, Phase I soient indemnisés à 50% des pertes réellement encourues.

Nous avons transmis notre rapport au Président de l'organisme en novembre 1991. Ce dernier nous a prêté des intentions «belliqueuses» dont nous nous limiterons à dire qu'elles sont, bien sûr, incompatibles avec une institution comme la nôtre. De par notre mandat, nos prises de position n'ont jamais pour but d'accabler gratuitement un organisme public ou de lui imputer des manquements sans en avoir des preuves solides.

À la suite de ce refus, et tel que le prévoit notre loi, nous avons acheminé notre étude à la Ministre déléguée aux Finances, de qui relève l'administration de la Commission des valeurs mobilières. Tout en reconnaissant le bien-fondé de certaines de nos recommandations rattachées au fonctionnement de l'organisme, la Ministre n'a pas accepté le principe de l'indemnisation des victimes et a plutôt rejeté le poids des événements sur le courtier reconnu coupable au terme de son procès. Cette position ne saurait nous satisfaire. Un organisme public qui n'assume pas ses responsabilités de manière raisonnable et qui se trouve alors à la source de pertes financières ne peut se disculper en faisant valoir que quelqu'un d'autre était en faute. Par ailleurs, contrairement à ce que nous explique le personnel de la Ministre, nous ne pouvons souscrire à cette nouvelle jurisprudence créée de toutes pièces pour disculper la Commission, à savoir que pour engager la responsabilité d'un organisme il faille que celui-ci ait non seulement commis des fautes graves mais que ces fautes aient été faites délibérément. La justice a évolué depuis la fameuse maxime «The King can do no wrong!»

En effet, même si la Commission ne se considère pas comme un organisme de compensation et n'est pas une corporation autofinancée ou disposant de fonds qui lui sont propres, elle ne peut se soustraire aux conséquences de ses actes ou omissions. La Commission est un organisme mandataire de la Couronne et elle

engage celle-ci lorsque, par sa faute ou négligence ou par celle de ses préposés, elle lèse des citoyens. Dès lors, parmi les mesures que la Commission devra prendre pour donner suite aux recommandations du Protecteur du citoyen, elle devra réclamer du gouvernement les fonds nécessaires au remboursement des pertes réellement encourues par les investisseurs.

En raison de l'attitude des autorités qui nient des manquements majeurs à l'égard de la protection du public, nous comptons revenir avec une analyse plus détaillée sur la responsabilité de la Commission et réitérer nos recommandations.

L'Office des professions du Québec

Voici la réforme

Qui a le cran actuellement de se plaindre des services d'un professionnel alors qu'on peut avoir le sentiment que les actes de celui-ci seront jugés par ses pairs solidaires? Qui a confiance et, parmi les rares, combien sont entendus? Des modifications au système de discipline des professionnels sont annoncées depuis 1990. Nous proposons ici des changements importants et un recours crédible.

Nombreuses sont les personnes qui nous consultent et mettent en doute la crédibilité du système de discipline des professionnels de notre société. Dans notre dernier rapport annuel, nous avons fait état de cette méfiance ressentie à l'égard des structures existantes. Nous avons, par la même occasion, décrit notre étude en cours sur ce problème précis : notre analyse d'une plainte, qui retraçait les éprouvantes démarches d'une personne auprès de la Corporation professionnelle des médecins, a porté sur les modalités du régime disciplinaire des professionnels dont les activités sont régies par le Code des professions, le système de traitement des plaintes et l'exercice, par l'Office des professions, de son mandat de contrôle. A-t-on raison de douter de l'efficacité du processus en place? Quelles sont les améliorations à y apporter?

Nos travaux nous ont amenés à conclure que le mécanisme actuellement en vigueur ne mérite pas la confiance des citoyens car il n'a ni l'indépendance, ni l'autonomie, ni l'impartialité qui devraient normalement garantir un traitement crédible des plaintes portées à l'égard des professionnels.

Notre étude a fait l'objet d'un rapport dans lequel nous proposons une révision en profondeur du mécanisme disciplinaire prévu au Code des professions. De plus, nous suggérons d'élargir le mandat de l'Office des professions pour lui permettre de mieux accomplir sa mission de surveillance des quarante corporations professionnelles.

Le mécanisme proposé

Afin de garantir à la clientèle des professionnels un examen efficace et transparent des situations qu'elle dénonce, nous recommandons un mécanisme de traitement de ces plaintes qui soit plus indépendant.

- Pour chaque corporation professionnelle, l'étude initiale des plaintes serait confiée à un commissaire à la déontologie professionnelle relevant de l'Office des professions et rémunéré par lui.
- Un recours devant un tribunal de la déontologie professionnelle serait prévu pour faire revoir la décision du commissaire de ne pas retenir une plainte. Ce tribunal serait formé d'un président avocat nommé par le gouvernement, d'un représentant de la Corporation professionnelle et d'un représentant du public.
- La décision disciplinaire relèverait du tribunal de la déontologie professionnelle.
- La cour du Québec pourrait agir comme instance d'appel de cette décision.

Nous proposons également que l'Office des professions soit dirigé par un conseil d'administration qui ne soit plus composé exclusivement de membres de corporations professionnelles mais également de représentants des consommateurs de services professionnels.

Voici donc une réforme qui assurerait, selon nous, un traitement impartial et efficace des plaintes contre les professionnels. Nos conclusions ont été transmises au Président de l'Office des professions, au Ministre responsable de l'application des lois professionnelles et aux corporations professionnelles.

Notre position est maintenant connue par les autorités et nous comptons qu'elle saura guider l'évolution du système de discipline professionnelle. Notre expérience de la résolution équitable et neutre des différends devrait influencer les auteurs du changement.

La Régie de l'assurance-maladie du Québec

175% d'augmentation du nombre de plaintes

On se plaint que l'accès téléphonique à la Régie de l'assurance-maladie relève parfois de l'illusion...

L'engorgement téléphonique se poursuit à la Régie de l'assurance-maladie, même si nous constatons une légère baisse des plaintes à cet égard depuis le début de l'année 1992. Dans notre dernier rapport annuel, nous mentionnions ces difficultés d'accès et rappelions que tous les citoyens ne sont pas en mesure de quérir l'information en se rendant sur place, ou de persévérer indéfiniment en ligne en compagnie de voix préenregistrées... Cette année, nous relançons l'organisme avec le même problème puisque la hausse importante des plaintes reçues par le Protecteur du citoyen est grandement attribuable à l'encombrement. À cet égard, l'installation d'un système de cartes parlantes, équipement grâce auquel on répond mécaniquement aux questions de routine afin d'acheminer plus rapidement les autres interrogations, n'a pas apporté les résultats escomptés.

De nouvelles orientations administratives y sont pour beaucoup : en effet, le resserrement des contrôles à la Régie a eu pour conséquence d'imposer à chaque citoyen la présentation obligatoire de sa carte de bénéficiaire au moment de recevoir des soins de santé. Cette pratique a, bien sûr, fait ressortir que des cartes expirées n'avaient pas été remplacées, d'autres avaient été perdues; l'admissibilité de certaines personnes a été réévaluée. Pour une part de la population, ce fut la précipitation pour se mettre en règle ou s'informer, du moins pour les citoyens qui ont obtenu la communication! Les autres, nombreux, très nombreux, sont restés en attente au bout du fil et plusieurs nous ont fait part de leur insatisfaction.

Toujours en rapport avec les contrôles effectués par l'organisme, des personnes nous ont exprimé leur étonnement de faire l'objet de vérifications administratives à l'occasion desquelles elles devaient, par exemple, justifier leur présence au Québec qu'elles n'avaient à peu près jamais quitté. Généralement ce genre de demande (écrite...) de la part d'un organisme public crée moins de frustrations si la situation peut être éclaircie rapidement par téléphone. Mais pour cela, il faut avoir la ligne... Nous estimons urgent d'en redonner l'usage à la clientèle.

La Régie des rentes du Québec

Un transfert de poids

Désormais, une erreur administrative concernant les rentes, erreur exclusivement attribuable à la Régie et non décelable par le citoyen n'entraîne plus, en règle générale, le recouvrement des «trop-perçus». En clair, c'est la fin des annonces-massues par lesquelles des gens apprenaient qu'en raison d'un calcul erroné de l'organisme, ils avaient touché, à leur insu, des montants trop élevés : ils se retrouvaient alors, du jour au lendemain, avec une rente diminuée et une dette colossale...

Pour une majorité de citoyens, le mode de calcul des rentes, indemnités, prestations et autres formes de support financier relève d'une science complexe. C'est la raison pour laquelle il arrive que des personnes perçoivent en toute bonne foi des montants plus élevés que ceux auxquels elles ont réellement droit, du fait d'une erreur administrative qu'elles ne peuvent pas déceler. Une telle erreur de la part de la Régie des rentes était détectée par l'organisme lui-même et occasionnait un remboursement des sommes versées en trop, remboursement réclamé au citoyen qui en avait bénéficié. Une procédure formelle de récupération de ces montants était prévue, en limitant par exemple la période rétroactive visée par la récupération et en limitant également la part de la rente mensuelle qu'on pouvait prélever à titre de remboursement.

Ces dernières années, de nombreuses personnes ont adressé des plaintes au Protecteur du citoyen dénonçant cette pratique à cause de ses retombées financières parfois très lourdes imposées à des victimes d'un calcul erroné dont elles n'étaient nullement responsables. Notre dernier rapport annuel soulevait ce problème, en citant l'exemple de personnes très âgées qui avaient ainsi appris soudainement que la rente qu'elles touchaient de la Régie avait toujours été trop élevée, qu'elle serait dorénavant ramenée à son seuil réel et qu'au surplus, on en retiendrait une part, pratiquement indéfiniment, pour permettre à l'organisme de recouvrer les montants d'argent versés en trop. Nos demandes auprès de la Régie ont donc eu pour but de la sensibiliser à ce problème, en rapport notamment avec la situation économique critique de bénéficiaires aux prises avec des remboursements inattendus très élevés.

Au cours des derniers mois, le dossier de la récupération des sommes versées en trop a connu un dénouement dont nous sommes particulièrement satisfaits : la Régie a en effet adopté une position selon laquelle, règle générale, les erreurs administratives qui n'ont pu être raisonnablement identifiées par le bénéficiaire d'une rente, qui ne résulte pas de fausses déclarations du bénéficiaire et qui ont donné lieu à des trop-perçus, ne pourront plus occasionner de demandes de remboursement de la part de l'organisme (ceci excluant les cas d'harmonisation avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail, dont il est question ci-après, et les allocations d'aide aux familles).

Pour les personnes qui étaient déjà visées par les mesures de récupération, l'organisme a mis fin aux remboursements au cours de l'été 1991 et a alors rétabli le paiement du plein montant de la rente destinée à ces bénéficiaires. Pour quelques-unes des personnes qui s'étaient plaintes à nos bureaux, cette remise de dette a atteint plus de 10 000$.

Une autre source de trop-perçus : une rente ne peut accompagner une certaine indemnité...

La Régie des rentes ne peut verser aucune rente d'invalidité à un cotisant au cours d'un mois durant lequel cette même personne touche une pleine indemnité de remplacement du revenu de la Commission de la santé et de la sécurité du travail. Or, cette «incompatibilité» n'est pas toujours connue des citoyens qui, recevant l'un et l'autre revenu, se trouvent bientôt dans l'obligation de rembourser à la Régie les sommes perçues en trop. À cet égard, nous avons constaté des lacunes dans l'information transmise aux bénéficiaires par les deux organismes concernés. Nous avons donc recommandé cette année à la Régie des rentes de diffuser plus largement les renseignements pertinents.

L'organisme a notamment retenu notre suggestion de transmettre un message à cet effet avec chaque avis d'acceptation d'une rente d'invalidité. Cette nouvelle pratique est déjà en usage. De plus, la Régie a transmis à environ 45 000 bénéficiaires d'une rente d'invalidité toute l'information utile à ce sujet ainsi qu'un questionnaire afin de vérifier leur situation par rapport à cette disposition particulière de la loi. Les autorités nous ont aussi informés qu'elles poursuivaient leurs démarches auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail afin que les échanges de renseignements permettant aux deux organismes d'appliquer l'intégration soient plus complets.

La clientèle est informée

Une rente de retraite peut être versée à un cotisant, à sa demande, dès qu'il atteint l'âge de 60 ans. Nous avons reçu des plaintes de la part de quelques personnes dénonçant le fait qu'elles n'avaient pas été informées de cette possibilité. À l'occasion d'une rencontre au cours de l'hiver dernier avec les intervenants de la Régie, nous avons eu l'occasion de discuter de ces cas et d'inciter l'organisme à trouver les moyens appropriés pour que les rentes offertes soient connues de la clientèle qui pourrait y avoir droit.

Mis à part de tels cas individuels, il nous est apparu que l'organisme était soucieux d'informer adéquatement les citoyens. On a par exemple produit récemment différentes brochures et des dépliants sur le régime des rentes. La Régie a aussi recours chaque année à une série de moyens pour faire connaître ses bénéfices : chroniques dans des hebdomadaires régionaux, publication de la revue Rentes-Actualités (4 numéros par année), participations à des salons et à des expositions, interventions dans les médias.

Enfin, au cours de l'été 1991, la Régie a expédié plus de 5 500 avis pour informer des personnes touchant déjà une rente de conjoint survivant de leur admissibilité sur demande, à une rente de retraite. L'opération, des plus efficaces, a généré 5 000 demandes...

On notera toutefois que, sur un point spécifique, la clarté de l'information pourrait être améliorée et notre remarque en ce sens concerne plus particulièrement les personnes qui, au moment de demander une rente de retraite, ou très peu de temps après l'avoir fait, sont admissibles également à la rente d'invalidité dont le montant est plus élevé. La personne qui désire annuler sa rente de retraite pour choisir l'autre prestation dispose d'un délai strict de six mois après le premier versement de la rente. À quelques reprises, nous avons reçu des plaintes de citoyens qui s'en prenaient au refus de la Régie d'annuler une rente pour une autre. À la suite de nos interventions, la Régie avait accepté de traiter plus largement cette question dans son guide d'information générale «Le régime de rentes 1992». Après consultation du document paru récemment, nous n'y avons pas trouvé l'information sur cette question telle que nous la souhaitions. Nous comptons que les ajouts attendus trouveront place dans la prochaine édition.

Un droit reconnu aux travailleurs à temps partiel

Dans son dernier rapport annuel, le Protecteur du citoyen faisait état de la situation particulière des travailleurs à temps partiel dont le revenu est à la fois suffisamment élevé pour imposer des contributions au régime de rentes, et à la fois trop bas pour leur donner accès à la gamme complète des rentes. À l'occasion de rencontres avec les autorités de la Régie, nous avions fait valoir que, dans un système de contribution obligatoire, les avantages devraient être équivalents pour toutes les catégories de cotisants, en proportion de leur apport au régime. Or, dans le système en vigueur, on constatait par exemple la non-admissibilité à une rente d'invalidité pour des travailleurs à temps partiel ayant cotisé au régime mais n'atteignant pas un certain seuil de revenu. Notre action en vue des ajustements nécessaires a connu d'intéressants résultats en août 1991 alors que la Régie nous informait de sa proposition de modification législative en cette matière : en vertu des changements envisagés, une personne pourrait être reconnue invalide si elle est régulièrement incapable d'occuper le travail habituel qu'elle a dû quitter en raison de son invalidité. Ce travail doit être rémunéré.

La Régie estime que cette éventuelle modification devrait instaurer l'accès à la rente d'invalidité pour les travailleurs à temps partiel et les bas salariés qui ont cotisé au régime de rentes.

Si cette modification législative est adoptée, les citoyens dont il est question ici auront gagné un droit important, à notre grande satisfaction.

Parmi les plaintes reçues...

Il n'est pas toujours facile de faire la preuve d'une incapacité

En 1986, un citoyen subit une intervention chirurgicale qui lui occasionne diverses complications et le laisse notamment aux prises avec la maladie de Parkinson. Deux ans plus tard, il doit d'ailleurs quitter son emploi pour des raisons de santé. Comme il ne compte plus travailler en raison de son âge, il fait une demande de rente d'invalidité auprès de la Régie des rentes du Québec en janvier 1990. Après examen de son dossier médical, la Régie conclut que sa santé ne le rend pas incapable de travailler et de ce fait, rejette sa requête. Le citoyen présente alors une demande de révision en mars 1990, mais n'ayant obtenu aucune réponse en février 1991, il fait appel au Protecteur du citoyen.

Au moment de son intervention vers la mi-mars, le Protecteur du citoyen constate que l'instance de révision vient finalement de rendre sa décision quatre jours plus tôt. Force nous est de constater que le délai de près d'un an est déraisonnable. Quant au verdict, il a été maintenu par l'instance de révision de la Régie et demeure donc défavorable au citoyen.

Nous avons alors conseillé à notre client de fournir des preuves médicales additionnelles à la Régie. Le citoyen produit donc l'expertise d'un neurologue qu'il a consulté de sa propre initiative en décembre 1990. Sa maladie est alors qualifiée par le spécialiste de Parkinson à degré modéré. Après analyse, l'organisme accepte finalement de reconnaître cette personne invalide à compter de décembre 1990. Notre client est heureux de cette décision mais considère toutefois que la date du début de son invalidité aurait dû être antérieure à celle fixée. C'est donc à ce sujet qu'il fait à nouveau appel au Protecteur du citoyen.

L'enquête du Protecteur du citoyen démontra que, dans la demande initiale de janvier 1990, le rapport médical faisait bel et bien référence à la maladie de Parkinson déclarée à la suite d'une intervention chirurgicale. Par ailleurs, la lecture du rapport du comité de révision révéla que l'analyse du dossier avait été faite sous l'aspect d'un problème cardiaque uniquement. Il avait fallu l'expertise du neurologue pour qu'on évalue l'état de santé global du citoyen.

Dans les circonstances, le Protecteur du citoyen demanda à la Régie de réviser sa position. En effet, pour déterminer si une personne est inapte à tout travail, la Régie se doit d'évaluer tous les facteurs d'incapacité résultant de l'ensemble de ses problèmes médicaux. Le Protecteur du citoyen insista également sur le fait qu'en décembre 1990, le neurologue était déjà en mesure de conclure à une maladie de Parkinson de degré modéré, même s'il s'agissait d'une première consultation.

Le résultat de l'intervention La Régie accepta finalement de réviser sa position et de reconnaître l'invalidité de notre client à compter de janvier 1989. Il faut préciser ici que, selon la loi, une invalidité ne peut en aucun cas être reconnue rétroactivement à plus de douze mois de la date de la demande initiale. Celle-ci avait été formulée en janvier 1990 par notre client.

La Régie tarde à se prononcer sur la catégorie de rente à accorder à une citoyenne

Le conjoint d'une citoyenne est porté disparu depuis le mois de mai 1987. Au terme d'un jugement en 1989, cette dernière est désignée pour administrer les biens de son mari. C'est donc en tant que curatrice qu'elle fait, à l'automne 1990, une demande à la Régie des rentes pour obtenir la rente de retraite à laquelle son mari est admissible. Or, sur recommandation d'un employé de la Régie, elle décide de réclamer plutôt une rente de conjointe survivante. En effet, la Loi sur le régime de rentes permet à la Régie de délivrer un certificat déclarant que, pour les fins de cette loi, le cotisant disparu est réputé décédé. Une enquête de la Régie était toutefois nécessaire pour appliquer cette disposition. Aucune décision n'ayant été prise par l'organisme après plus de six mois, la citoyenne décide de s'adresser au Protecteur du citoyen en avril 1991.

Le Protecteur du citoyen n'avait pas à se substituer à la Régie des rentes dans l'enquête visant à déterminer si le cotisant disparu pouvait être considéré comme décédé. Néanmoins, il s'assura que la Régie poursuivait activement ses démarches pour clarifier la situation. Par ailleurs, l'étude du dossier démontra que notre cliente avait droit soit à une rente de retraite à titre de curatrice aux biens de son mari, ou encore à une rente de conjointe survivante en tant que veuve de celui-ci. Il fallait cependant opter pour l'une ou l'autre de ces situations.

De l'avis du Protecteur du citoyen, l'enquête de la Régie devait progresser afin d'expliquer les événements passés, ce qui permettrait de guider son choix entre les deux catégories de rentes. Toutefois, notre cliente avait déjà attendu beaucoup trop, depuis sa demande initiale. Puisque les discussions ne portaient pas sur des problèmes d'admissibilité mais plutôt sur des questions de catégorie, le Protecteur du citoyen suggéra à la Régie de verser, dès à présent, une rente de retraite à la curatrice... quitte à considérer plus tard cette personne comme conjointe survivante si le décès était constaté et à ajuster les montants en conséquence.

Le résultat de l'intervention

La Régie donna suite à la recommandation et versa à notre cliente, à compter de juillet 1991, la rente de retraite mensuelle en tant que gestionnaire des biens de son mari. L'automne suivant, l'organisme s'appuya sur les résultats de son enquête pour lui accorder plutôt la rente de conjointe survivante. Notre cliente

bénéficierait ainsi d'une prestation de décès, d'une rente légèrement supérieure à la précédente, et d'un montant rétroactif substantiel. Enfin, ce type de rente lui procurait un revenu qu'elle n'administrait plus au nom de son mari mais en son nom personnel.

La Société de l'assurance automobile du Québec

Quelles nouvelles?

Quelles seront les suites que la Société donnera à notre rapport spécial déposé récemment au sujet de problèmes majeurs concernant l'indemnisation des victimes d'accident de la route? Nous comptons avoir convaincu l'organisme du caractère urgent des changements recommandés.

Nous recommandons...

Nous avons présenté un rapport spécial au nouveau président de l'organisme afin d'expliquer les manquements de la Société à sa mission première de service public préoccupé des intérêts de sa clientèle, et chargé d'administrer des programmes de portée sociale étendue. Ceci, par opposition à une entreprise privée dont la conception des services d'assurances demeure d'abord lucrative.

Notre rapport spécial dénonce donc des situations où des personnes qui ont été victimes d'un accident de la route ne touchent pas les sommes auxquelles elles devraient avoir droit dans l'esprit de cette législation sociale. Notre document comporte à cet égard une série de recommandations visant à mettre fin aux problèmes que nous énumérons ici :

- L'absence d'harmonisation entre programmes gouvernementaux qui a pour effet qu'une victime, bénéficiaire à la fois d'une indemnité de remplacement de revenu de la Société et d'une rente d'invalidité de la Régie des rentes du Québec, doit subir une double imposition de cette rente d'invalidité.

- L'illégalité de certaines décisions en vertu desquelles la Société a retenu sur le capital représentatif d'une rente versée à une victime, un pourcentage de 25% pour tenir compte des aléas de la vie.

- L'absence d'information ponctuelle visant à prévenir les titulaires de plaques d'immatriculation de trimoto, que les dommages causés en dehors d'un chemin public par ce genre de véhicule seraient exclus du régime à compter du 10 juillet 1987.

- Les conséquences du délai de la Société à aviser une victime du résultat de l'évaluation médicale de sa capacité de travail, délai pendant lequel la victime qui se conforme à la recommandation de son médecin traitant peut, de bonne foi, subir des pertes de revenu pour lesquelles elle ne sera pas indemnisée.

- L'absence d'intérêts versés à une victime sur l'indemnité forfaitaire qui lui est accordée plusieurs mois après son accident pour sa perte d'intégrité physique ou psychique.

Nous comptons que la Société donnera suite aux recommandations que nous avons formulées.

Motivation des décisions en matière d'aide personnelle : c'est fait!

L'aide personnelle est un montant versé par la Société de l'assurance automobile du Québec à une personne accidentée afin qu'elle puisse bénéficier de certains services à domicile, en fonction de son incapacité de prendre soin d'elle-même et de remplir des tâches essentielles de la vie quotidienne. Les sommes allouées sont établies à partir d'une grille prévue par règlement qui énonce certaines activités précises qu'une personne accomplit dans une journée : se lever, s'habiller, manger, etc. La Société complète un formulaire pour chaque victime qui demande une telle aide et elle évalue ses besoins à partir de la grille en question. Par la suite, l'organisme fait connaître sa décision à la victime qui a fait cette demande d'aide personnelle. Or, jusqu'ici, cette décision ne faisait état que de la période couverte et du montant accordé, sans aucune mention des critères retenus pour établir ce montant.

En février 1989, nous demandions à l'organisme de motiver ses décisions d'aide personnelle afin de permettre aux victimes d'accident de connaître l'évaluation faite par la Société de leur capacité d'accomplir certaines activités. Ainsi, ces personnes pourraient juger de la pertinence de demander la révision de la décision de la Société.

Après avoir créé un comité d'étude sur le sujet, l'organisme a, depuis janvier 1992, motivé ses décisions en matière d'aide personnelle.

Indemnisation des personnes sans emploi au moment de leur accident : nous avons obtenu des assouplissements

Chaque année, plusieurs milliers de personnes sont victimes d'accident de voiture alors qu'elles sont sans emploi tout en étant jugées aptes à travailler. Or, les modifications apportées en 1990 à la Loi sur l'assurance automobile sont venues considérablement modifier le droit de ces individus à l'indemnisation versée par la Société. Depuis lors, une victime sans emploi n'a droit à une indemnité de remplacement de revenu, durant les premiers 180 jours qui suivent l'accident, que dans les cas suivants :

- En raison de cet accident, elle est incapable d'exercer l'emploi qu'elle aurait occupé durant cette période si l'accident n'avait pas eu lieu;

- En raison de cet accident, elle est privée des prestations d'assurance-chômage auxquelles elle avait droit au moment de l'accident.

À l'époque de la mise en vigueur de la loi, une directive de la Société spécifiait de plus que, dans la première des deux situations, la victime devait prouver qu'elle aurait exercé un emploi en vertu d'un contrat écrit ou verbal conclu avant la date de l'accident.

Nous sommes intervenus pour faire valoir à l'organisme que cette directive venait restreindre la portée de la loi en imposant que l'emploi ait été garanti au moment de l'accident; c'était là une condition autre que celle prévue par le législateur. À notre avis, les exigences de la loi ne précisaient pas pareille limite et la proposition d'un éventuel employeur pouvait, selon nous, survenir indifféremment avant l'accident ou au cours des 180 jours suivants.

Nous avons donné l'exemple d'un travailleur saisonnier à l'emploi de plusieurs entreprises, et sollicité par l'une d'elles au cours de la période d'incapacité. Il nous apparaissait équitable que cet individu soit indemnisé s'il était en mesure de démontrer son inaptitude à accomplir le travail en raison de son accident de la route. Même raisonnement pour la personne qui aurait postulé un emploi avant l'accident et qui l'aurait obtenu pendant la période d'incapacité.

Nous avons recommandé et obtenu de l'organisme une modification de la directive initiale : celui-ci a donc retiré l'exigence à l'effet que le contrat de travail devait être conclu avant l'accident.

Le Code de la sécurité routière

Le citoyen ne peut obtenir une véritable révision de la décision

Lorsqu'une personne ne peut obtenir un permis de conduire en raison d'un problème médical, elle ne dispose d'aucun véritable mécanisme de révision de cette décision même si, en dernier ressort, il y a possibilité d'un appel devant la cour du Québec.

Précisons ici que le Code de la sécurité routière prévoit la possibilité que la Société de l'assurance automobile du Québec reconsidère sa décision. Toutefois, il n'offre au citoyen insatisfait aucun mécanisme l'assurant que la décision en cause sera revue par des personnes qui n'ont pas été parties à la décision d'origine. De plus, le recours subséquent devant la cour du Québec implique des frais et suscite les appréhensions trop souvent ressenties à l'endroit des tribunaux judiciaires.

Dernièrement, nous avons obtenu l'assurance de la Société qu'on étudierait notre proposition relative à l'élaboration d'une structure de révision avec audition à la suite d'un refus. Nous comptons être mis au fait, sous peu, des résultats de cette réflexion.

L'absence d'un tel mécanisme de révision et d'un appel moins onéreux affecte tout autant la personne à laquelle on refuse l'exemption du port de la ceinture de sécurité. Nous sommes intervenus dans ce cas-ci également pour demander la création de mécanismes qui permettent au citoyen de se faire entendre, de faire témoigner un expert médical, ou de déposer toute preuve médicale additionnelle. Nous poursuivons actuellement nos démarches en vue de la mise en place de l'instance appropriée.

La confusion des permis délivrés-refusés

Des plaintes reçues cette année ont fait ressortir un manque de coordination entre les secteurs de délivrance, de suspension, de révocation des permis et d'évaluation médicale.

La communication déficiente entre les services peut être une source de lésion pour le citoyen puisqu'il arrive, dans certains cas, qu'un permis de conduire soit délivré durant une période de révocation ou de suspension à la suite d'une infraction au Code criminel ou pour des motifs d'ordre médical. Pour éviter la confusion, nous avons obtenu que les avis de révocation et de suspension, de même que les avis de paiement contiennent dorénavant une note à l'effet que l'interdiction prononcée s'applique même si le conducteur reçoit un nouveau permis de conduire avant la fin de la période de révocation ou de suspension.

Par ailleurs, les conducteurs reconnus coupables d'une infraction au Code criminel, concernant la conduite des véhicules automobiles, reçoivent de la Société, par voie de courrier ordinaire, un avis de révocation ou de suspension de leur permis de conduire pour au moins une année. Toutefois, au terme du procès, le juge en matière criminelle n'a ni révoqué, ni suspendu le permis, mais a prononcé une interdiction de conduire pour une période de trois mois dans le cas d'une première offense. Un conducteur qui ne recevrait pas la lettre de la Société pourrait donc croire, en toute bonne foi, qu'il peut conduire sitôt écoulés les trois mois précisés au jugement. Dès lors, nous avons recommandé à la Société d'expédier l'avis par courrier recommandé, de façon à s'assurer de sa livraison et de pouvoir en faire la preuve en cas de litige.

En réaction à notre demande, la Société a invoqué que la procédure en vigueur était conforme aux dispositions du Code criminel et que l'ajustement que nous réclamions entraînerait des coûts supplémentaires. En raison de l'importance de l'information en cause pour son destinataire, nous prévoyons insister sur cette question au cours des mois à venir.

La face cachée de «1 BONNE ID»

Le récent programme «1 BONNE ID» a apporté des changements majeurs au paiement et à la délivrance des permis de conduire et des documents d'immatriculation. À compter du renouvellement des certificats pour l'année 1992, la Société n'émet plus de certificat annuel, de vignette pour la plaque, et de duplicata de certificat. Il n'y aura désormais qu'une pièce permanente, sans date d'expiration.

Nous avons souligné à la Société les désavantages du nouveau fonctionnement : risques de contrôle et de sanctions policières pour le conducteur qui circule à l'extérieur du Québec et qui ne peut plus démontrer aussi facilement qu'autrefois que ses documents sont en règle; autre risque de contravention si l'un des conducteurs d'un même véhicule n'a pas en sa possession le certificat d'immatriculation commun; en cas d'accident mineur, impossibilité pour le conducteur de savoir sur-le-champ si le certificat de l'autre conducteur impliqué comporte des informations toujours valides.

À notre avis, les bonnes idées... présentent ici des inconvénients suffisants pour que la Société repense certains aspects de la formule. Nous lui avons livré nos commentaires en ce sens.

Parmi les plaintes reçues...

La bonne foi de la victime, un critère à considérer dans la décision de récupérer une somme payée en trop

À la suite d'un accident de voiture, la victime reçoit une indemnité de remplacement de revenu pour une période de neuf mois à compter de la fin du mois de mai 1990. En avril de l'année suivante, la Société de l'assurance automobile du Québec l'informe cependant qu'elle doit rembourser la somme de plus de 17 000 $ dans les plus brefs délais car, après une nouvelle étude de son dossier, on a constaté qu'elle n'avait pas droit à cette indemnité.

L'enquête du Protecteur du citoyen a révélé que, dans sa demande d'indemnisation, la victime avait précisé être en congé depuis décembre 1988 en raison d'un épuisement physique total. Elle ne travaillait donc pas au moment de l'accident. Malgré cela, la Société lui avait reconnu le droit au versement d'une indemnité de remplacement de revenu rétroactivement au 30 mai 1990 et devant se poursuivre selon la teneur des rapports médicaux.

Jusqu'en janvier 1991, cette personne a donc reçu les versements de son indemnité. Or voilà que la Société change d'avis à son sujet et décide maintenant de récupérer les sommes versées car, au moment de l'accident, la victime était déjà incapable de travailler en raison d'une condition médicale personnelle. Malgré ce revirement, la Société remet quand même à l'accidentée une autre tranche de l'indemnité en mars 1991 pour la période se terminant le 24 février, date de la fin de l'incapacité fixée par le médecin traitant en rapport avec les suites de l'accident.

La jurisprudence à ce sujet démontre qu'une personne, qui se trouve déjà incapable de travailler en raison d'une condition médicale personnelle au moment d'un accident d'automobile, a droit à une indemnité de remplacement de revenu seulement à compter de la date à laquelle il est établi que la première incapacité aurait dû normalement se terminer, ce qui lui aurait permis le retour à des activités normales. Dans le cas présent, l'incapacité personnelle de la victime devait se terminer à la même date que celle reliée à son accident, de telle sorte qu'elle n'avait effectivement pas droit à l'indemnité.

Le Protecteur du citoyen fit cependant remarquer à la Société qu'elle avait rendu une décision favorable à cette personne après étude de sa demande d'indemnisation, et ce, tout en étant informée de son état de santé au moment même de l'accident. De plus, puisque l'incapacité reliée à l'accident d'automobile était médicalement reconnue, que la victime n'était pas en mesure de connaître la jurisprudence et qu'elle avait reçu en toute bonne foi la somme de 17 000 $, le Protecteur du citoyen demanda à l'organisme de revoir sa décision.

Le résultat de l'intervention La Société accepta la position du Protecteur du citoyen et retira sa demande de remboursement.

Faute d'information complète, la citoyenne perd un droit

À la suite d'un accident d'automobile en 1980, une citoyenne fait parvenir à la Société de l'assurance automobile une demande d'indemnisation pour les blessures qu'elle a subies. Sur son formulaire, elle mentionne également que son conjoint est décédé des suites de l'accident. Sa demande est acceptée et elle reçoit peu de temps après un chèque de 1 055$ à titre de remplacement de son revenu pour quelques semaines.

Six ans plus tard, cette dame est informée par un tiers de l'existence d'une rente de conjoint survivant versée par la Société. Elle présente alors une nouvelle demande pour obtenir ce revenu supplémentaire. Cependant, la Société et son instance de révision lui refusent cette rente car sa réclamation n'a pas été produite dans les délais fixés par la loi, soit dans les trois ans de la date de l'accident. Elle fait alors appel au Protecteur du citoyen.

L'enquête permit de découvrir que le formulaire de demande d'indemnisation fourni en 1980 par la citoyenne, même s'il n'avait été rempli qu'en rapport avec ses blessures, signalait le fait que son mari était décédé au moment de l'accident. De l'avis du Protecteur du citoyen, la Société aurait dû en déduire que cette dame avait possiblement droit à la rente de conjoint survivant. Dès lors, elle aurait dû être informée des conditions d'admissibilité à la pension mais elle n'avait eu droit à aucune explication pouvant la mettre sur la piste.

Par ailleurs, le Protecteur du citoyen pouvait admettre qu'on rejette habituellement la réclamation d'une personne produite plus de trois ans après un accident puisqu'il devenait difficile de démontrer que les blessures subies étaient dues à un événement trop éloigné dans le temps. Toutefois, d'après lui, les exigences et délais prévus par la loi n'avaient certainement pas pour but de rejeter une réclamation comme celle de notre cliente, sur la base de faits ne faisant place à aucune interprétation, en l'occurrence un décès survenu lors d'un accident de la route et confirmé par un rapport de police.

Le résultat de l'intervention

La Société de l'assurance automobile du Québec accepta finalement la position du Protecteur du citoyen. Notre cliente reçut une somme de 52 500$, en plus de toucher dorénavant une rente mensuelle de 350$, laquelle serait réévaluée annuellement. Cette somme a été calculée rétroactivement au moment de l'accident avec paiement des intérêts.

Une information trop générale cause préjudice à une citoyenne

À la fin du mois d'octobre 1991, une citoyenne porte plainte au Protecteur du citoyen parce que la Société de l'assurance automobile du Québec refuse de lui délivrer un permis de conduire. Selon cette dame, l'information qu'elle avait reçue d'un employé de la Société était incomplète, ce qui l'avait induite en erreur sur les délais à respecter pour payer son permis.

L'enquête du Protecteur du citoyen révéla que la cliente avait réussi l'examen théorique exigé pour obtenir un permis de conduire le 24 octobre 1988. À la cinquième reprise, soit le 10 octobre 1991, elle avait également réussi l'examen pratique de conduite. N'ayant toutefois pas en sa possession ce jour-là la somme requise pour payer le permis, la cliente en a avisé l'employé de la Société. Celui-ci l'a assurée qu'il n'y avait là aucun problème puisque son examen était réussi et qu'elle pouvait dès lors revenir chercher son permis et en acquitter les frais par chèque ou argent comptant au moment où cela lui conviendrait. Le 26 octobre suivant, elle se présenta aux bureaux de la Société avec la somme requise mais l'ordinateur refusa de délivrer le permis car le délai de trois ans après la réussite de l'examen théorique était échu depuis le 24 octobre 1991, c'est-à-dire depuis deux jours. Elle devait donc passer à nouveau l'examen théorique selon les normes en vigueur. Malgré ses protestations à l'effet qu'elle avait tout de même réussi l'examen pratique dans les délais prescrits, la Société... et l'ordinateur demeurèrent inflexibles.

De l'avis du Protecteur du citoyen, les renseignements que la cliente avait pris soin de demander lui avaient été transmis par l'employé de la Société de façon trop générale : on faisait abstraction de l'échéance pour réussir l'examen pratique et elle omettait d'indiquer que le permis devait être payé dans un délai de trois ans après

la réussite de l'examen théorique. Puisque la cliente avait passé avec succès le test pratique dans les délais prescrits, le Protecteur du citoyen suggéra à la Société de revoir sa décision en tenant compte du caractère vague de l'information fournie et de la bonne foi de la cliente.

Le résultat de l'intervention En novembre 1991, la Société informa le Protecteur du citoyen qu'après une seconde analyse du dossier, elle autorisait notre cliente à se présenter à l'un de ses bureaux et que, par une procédure spéciale, on lui délivrerait son permis de conduire contre paiement.

Une histoire de sabot Une personne se plaint au Protecteur du citoyen de la lenteur de la Société de l'assurance automobile à lui rembourser les frais engagés pour faire annuler la saisie de son véhicule par sa municipalité. Cette saisie est survenue à la suite d'une erreur dans l'immatriculation effectuée par une caisse populaire mandataire de la Société.

Le 25 novembre 1991, la citoyenne constate la présence d'un sabot de Denver sur sa voiture. Elle avise aussitôt la firme de huissiers responsable qu'il y a certainement erreur d'identité, ce qui est d'ailleurs confirmé peu de temps après par les policiers. En effet, le véhicule recherché est de marque et d'année différentes mais porte le même numéro de plaque d'immatriculation. La firme de huissiers refusant toutefois de libérer le véhicule du sabot, la dame entreprend des démarches dès le lendemain auprès de la caisse populaire ayant procédé à l'immatriculation un mois plus tôt. Celle-ci ne peut expliquer la situation et réfère la citoyenne à la Société qui, à son tour, ne comprend pas pourquoi la firme de huissiers refuse de retirer le sabot en dépit des preuves fournies. La Société s'engage cependant à recommuniquer avec la cliente dès qu'elle aurait plus de renseignements.

Deux jours plus tard, notre cliente transmet de nouveaux renseignements à la Société : le numéro de plaque du véhicule recherché n'est pas totalement identique au sien, le dernier chiffre étant différent. Le système informatique de la Société indique cependant «inexistant» à ce numéro. Or, voilà que peu avant midi le jour même, le sabot est retiré de la voiture de la cliente sans une note d'excuse.

Dans les jours qui suivirent, une première intervention du Protecteur du citoyen permit d'obtenir une confirmation de la Société à l'effet qu'il y avait bel et bien eu erreur d'identité car le numéro de plaque du véhicule de notre cliente était au nom de l'autre propriétaire. Le Protecteur du citoyen suggéra alors à la dame de faire corriger son immatriculation, ce qu'elle fit le jour même, et de réclamer le remboursement de ses dépenses dans cette affaire. En décembre, elle adressa, par lettre recommandée, une réclamation de 950$ pour perte de salaire, déplacements en taxi, interurbains et perte de jouissance de son véhicule. N'ayant obtenu aucune réponse un mois plus tard, elle fit à nouveau appel au Protecteur du citoyen.

Notre enquête a révélé que l'erreur dans l'immatriculation du véhicule était imputable soit à la caisse populaire mandataire de la Société ou au système informatique. La Société était donc responsable dans les deux cas et c'est pourquoi le Protecteur du citoyen lui recommanda de procéder au remboursement.

Le résultat de l'intervention La Société avisa le Protecteur du citoyen qu'elle acceptait de rembourser les frais réellement engagés tels que perte de salaire, interurbains et taxis mais non les dommages n'occasionnant aucune dépense. La cliente accepta la somme de 200 $.

La Société d'habitation du Québec

L'embouteillage à l'échéance

L'approche de la fin de certains programmes de subvention a causé la ruée des candidats, l'accumulation des dossiers de demande et des délais inhabituels de traitement. Mais nous avons constaté l'effort de l'organisme pour fournir au citoyen la réponse attendue le plus rapidement possible en dépit du branle-bas.

Un grand nombre de plaintes reçues cette année concernaient un délai d'attente inhabituellement long, soit les six à huit semaines consacrées par la Société d'habitation du Québec à l'étude des demandes de subvention pour les programmes «Aide à la mise de fonds» (AMI) et «Mon taux, mon toit».

Le premier de ces programmes a pour but d'aider financièrement les familles désireuses de faire l'acquisition d'une première résidence. On vise à les aider à compléter la mise de fonds généralement requise par les institutions financières. L'aide prend la forme d'un prêt garanti par le gouvernement, prêt obtenu par l'acheteur auprès de son créancier hypothécaire. Or, comme ce programme devait se terminer le 13 mai 1991, l'échéance annoncée a généré une augmentation considérable des demandes de prêt garanti. Le délai de traitement de ces demandes était jusqu'alors de deux à trois semaines; il est passé à sept ou huit semaines au cours des mois de mai, juin et juillet 1991, et ce, bien que le personnel impliqué ait prolongé les heures de travail en soirée et durant les jours de congé. Nous avons donc pu constater, au cours de cette période, qu'une série de moyens étaient mis en oeuvre pour tenter de comprimer les délais d'attente. Rappelons que le 2 mai 1991, le Ministre des Finances annonçait la prolongation du programme «Aide à la mise de fonds» jusqu'au 31 mars 1992.

Quant au programme «Mon taux, mon toit», la Société en annonçait la création en janvier 1991. Ce programme fut mis en place pour stimuler la construction domiciliaire en proposant une aide financière à des acquéreurs de maisons neuves dont la construction devait avoir débuté en 1991.

Au cours des derniers mois, la Société recevait jusqu'à 250 formulaires de demande d'admissibilité par semaine en raison, encore cette fois, de la fin du programme, celle-ci fixée (et maintenue) au 31 mars 1992. La quantité des dossiers à traiter explique

l'augmentation des délais imposés aux candidats à la subvention. Tout comme pour le programme AMI, la Société a essayé de réduire les inconvénients de l'avalanche, notamment en affectant du personnel supplémentaire à l'analyse des demandes.

Par ailleurs, une autre intervention du Protecteur du citoyen permit aux anciens propriétaires de maisons mobiles situées sur un terrain loué, d'être admissibles au programme «Aide à la mise de fonds» lorsque ceux-ci voulaient faire l'acquisition d'une résidence conventionnelle. Des modifications aux conditions du programme ont été apportées dans ce sens, et ce, rétroactivement.

Parmi les plaintes reçues...

Un wagon de train n'est pas une maison mobile

Un citoyen porte plainte à l'endroit de la Société d'habitation parce que l'organisme ne le reconnaît pas admissible au programme d'Aide à la mise de fonds (AMI) et le prive ainsi d'un prêt garanti représentant une partie de la mise de fonds nécessaire à l'acquisition de sa première résidence principale.

En septembre 1990, notre client a formulé une demande d'admissibilité au programme «Aide à la mise de fonds» dans le but d'obtenir un prêt garanti.

Lors de l'étude du cas, la Société constate que l'adresse du citoyen, au moment de sa demande, est la même que celle de sa résidence en construction. Vérifications faites auprès de l'individu, l'organisme apprend que ce dernier habite un wagon de queue installé sur une partie de son terrain.

Or, les gestionnaires du programme AMI considèrent que ce wagon est un logement tel que défini par les normes en vigueur. Pour la Société, ceci lui enlève tout droit aux bénéfices du programme puisqu'il détient déjà un droit de propriété sur un immeuble, en l'occurrence le wagon de train, alors que le candidat à la subvention doit utiliser le montant versé pour acheter une première résidence. Lorsque le citoyen reçoit le refus de l'organisme, il fait appel à nos services.

Nous avons fait remarquer aux gestionnaires du programme que ce wagon ne correspondait pas à la définition de logement contenue dans les normes. En effet, celles-ci définissent un logement comme étant un local d'habitation complété selon les règles de l'art, telle une maison unifamiliale, une maison mobile... Même si ce wagon semblait construit selon les règles de l'art en ce qui concerne les véhicules sur rails, il n'en demeurait pas moins, à notre avis, qu'il ne pouvait être qualifié de maison mobile.

Toujours selon les mêmes normes, un droit de propriété est un droit donnant à un citoyen un titre de propriété valable d'un immeuble. Quant à l'immeuble, il est défini comme étant un terrain sur lequel est construit un logement.

Or, selon notre interprétation, le wagon de queue ne pouvait être un logement au sens des normes. La déclaration qu'avait faite notre client dans sa demande d'admissibilité à l'effet qu'il devenait pour la première fois titulaire d'un droit de propriété d'une résidence principale nous semblait donc évidente. Selon nous, le citoyen remplissait toutes les conditions d'accès au programme.

Cette interprétation était d'ailleurs confirmée par d'autres personnes intéressées. En effet, les compagnies d'assurances de notre client avaient refusé d'assurer ce wagon parce qu'il ne répondait pas à leurs normes d'adhésion. Quant au respon-

sable de l'urbanisme, il avait avisé notre client que, une fois la résidence construite, le wagon de queue ne pourrait en aucun cas servir de bâtiment habitable.

Le résultat de l'intervention

La Société d'habitation accepta de revoir la demande d'aide en fonction de nos commentaires. C'est ainsi que notre client reçut un prêt garanti de 5 560 $.

Acquérir une maison à l'approche de Noël peut parfois compliquer l'obtention d'une subvention

Un couple s'adresse au Protecteur du citoyen parce que la Société d'habitation du Québec refuse de lui accorder un prêt garanti octroyé dans le cadre du programme «Aide à la mise de fonds» (AMI) pour faire l'achat d'une première maison. Rappelons que ce programme vise à aider les familles à compléter la mise de fonds exigée par les institutions financières lors de l'acquisition d'une première résidence principale. L'une des exigences du programme est d'obtenir un prêt hypothécaire de premier rang avant l'acquisition de l'immeuble.

En décembre 1990, le couple a signé une promesse d'achat d'une propriété. Cette offre est acceptée le même jour à 21 heures. Parmi les conditions de cette promesse, on spécifiait toutefois que les futurs acquéreurs devaient acheter leur maison avant le 24 décembre 1990.

Le lendemain de la signature de la promesse d'achat, soit le 21 décembre, nos clients firent une demande de prêt hypothécaire à leur institution bancaire dans le but d'obtenir un financement.

Compte tenu des jours fériés de la période des fêtes, il fut impossible pour ces personnes d'obtenir une réponse favorable à leur demande de prêt hypothécaire avant la date fixée dans la promesse d'achat pour l'acquisition de l'immeuble. Le vendeur accepta dès lors de retarder la vente de sa propriété jusqu'au 27 décembre 1990 afin de permettre aux acheteurs de trouver le financement nécessaire pour payer comptant la propriété qu'ils s'étaient engagés à acquérir.

Face à une telle situation, le père consentit au couple un prêt personnel pour quelques jours, le temps d'acheter la maison à la date convenue et d'obtenir le prêt hypothécaire dans les jours suivants. Toutefois, cette façon de procéder écartait automatiquement nos clients des normes d'admissibilité du programme puisqu'il était précisé que les candidats à la subvention devaient détenir un prêt hypothécaire au moment de l'acquisition et non un prêt personnel.

Notre enquête nous a permis de constater que, effectivement, nos clients ne respectaient pas l'une des exigences préalables à l'obtention du prêt garanti qu'ils espéraient recevoir. Nous avons toutefois fait observer aux autorités de la Société que nous estimions qu'il était déraisonnable d'appliquer à la lettre les normes du programme sans se soucier du but pour lequel il avait été créé, soit d'aider les familles à acquérir une première résidence principale. De plus, il nous semblait qu'il fallait tenir compte de la période de l'année à laquelle la transaction avait été effectuée. La difficulté d'obtenir le prêt hypothécaire n'était pas due à la négligence du couple puisque dans les dix jours suivant l'acquisition de leur résidence, ces personnes avaient effectivement signé leur prêt hypothécaire.

Le résultat de l'intervention La Société accepta finalement de revoir la demande d'aide et accorda le prêt garanti de 3 960 $ à nos clients. De plus, l'organisme procéda à une modification des normes du programme afin de prévenir des situations similaires.

Une subvention révisée à la hausse Notre client, une personne handicapée physiquement, demande une subvention dans le cadre du «Programme d'aide à la restauration Canada-Québec» (PARCQ) dans le but d'apporter certaines modifications à son domicile, modifications rendues nécessaires par son handicap.

La subvention lui est accordée mais il est insatisfait du montant reçu et s'adresse au Protecteur du citoyen.

Selon la procédure habituelle, une telle demande d'aide doit être appuyée du rapport d'un ergothérapeute qui conclut à la nécessité d'adapter un logement au profit de la personne handicapée qui en a exprimé le besoin. Ce rapport doit préciser, d'une part, la déficience de la personne handicapée, et, d'autre part, les

obstacles à corriger ainsi que les correctifs recommandés compte tenu des limitations fonctionnelles de cette personne.

Ici, une liste des travaux à exécuter a donc été établie par l'ergothérapeute de notre client. Par la suite, le chargé de projet, fonctionnaire à la Société, a évalué le coût des transformations à 3 850$. Toutefois, le seul entrepreneur qui avait soumissionné pour l'exécution des travaux, et qui avait été engagé par notre client, avait exigé 7 000 $.

Notre enquête nous a permis de constater que cette hausse était justifiée parce que le client avait fait faire des travaux non prévus au devis détaillé et aussi parce que l'évaluation du coût des travaux préalablement acceptée par la Société ne représentait pas le coût réel pour l'exécution de ceux-ci. Pour évaluer ce coût, le chargé de projet s'était en effet référé à la liste de prix du «Programme d'aide à la restauration Canada-Québec». Or, cette liste pouvait servir de barème pour déterminer le coût de travaux d'envergure seulement. Pour des travaux mineurs, on ne pouvait se fier à ces estimations parce que le prix des matériaux et de la main-d'oeuvre devenait beaucoup plus élevé.

C'est pourquoi nous avons demandé à la Société une réévaluation de ce dossier en tenant compte de cette situation particulière.

Le résultat de l'intervention Une certaine part des travaux avaient été effectués sans autorisation préalable de l'organisme et ne pouvaient donc être couverts par la subvention. Concernant les modifications approuvées, nous avons obtenu une augmentation de 25% de la somme déjà prévue, soit 962$ qui se sont additionnés aux 3 850$ accordés.

À noter que seuls les travaux préautorisés pouvaient faire l'objet d'une demande de subvention et par le fait même, de révision.

QUELQUES DONNÉES ADMINISTRATIVES

LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES

État comparatif des dépenses pour les exercices se terminant les 31 mars 1991 et 31 mars 1992[1]

	1990-1991	1991-1992
Dépenses de personnel		
• Employés réguliers	2 580 600	2 691 000
• Employés occasionnels	996 700	1 114 000
• Pension aux ex-protecteurs et adjoints	60 925	60 925
Total	3 638 225 $	3 865 925 $
Dépenses de fonctionnement		
• Transport et communication	432 800	424 000
• Services professionnels et administratifs	198 200	196 000
• Entretien et réparation	18 800	34 500
• Loyer et location	641 800	566 300
• Fourniture et approvisionnement	61 600	69 600
• Matériel et équipement	32 900	39 300
• Autres dépenses	2 200	1 600
Total	1 388 300 $	1 331 300 $
Dépenses de capitalisation		
• Matériel et équipement	36 000	64 600
• Prêt et fonds locaux	2 000	
Total	38 000 $	64 600 $
Grand total	5 064 525 $	5 261 825 $

1 Chiffres non vérifiés, sujets à des ajustements mineurs.

LES RESSOURCES HUMAINES

Les postes	1990-1991	1991-1992
• Hors cadres	2	2
• Cadres supérieurs	5	4
• Cadres intermédiaires	7	6
• Professionnels	25	31
• Techniciens	0	12
• Personnel de soutien	29	20
• Employés occasionnels - temps plein	20	18
• Employés occasionnels - temps partiel	0	0
Total personnes/année	88	90

Les employés par direction en 1991-1992[1]

Les directions	Bureau de Québec	Bureau de Montréal
• La haute direction	7	0
• Direction générale des enquêtes	31	27
• Direction des ressources humaines et de l'administration	14	1
• Direction de la recherche et de la planification	5	0
• Direction des communications	5	0
Total	62	28

1 Répartition des effectifs en fin d'année, année au cours de laquelle le service de l'accueil est passé de la Direction de l'accueil et des communications à la Direction générale des enquêtes.

Avertissement

Les tableaux 1 et 2 et le graphique qui les suit présentent l'évolution des demandes reçues depuis la création de l'institution.

Les tableaux 3 à 7 concernent exclusivement les demandes reçues entre le 1er avril 1991 et le 31 mars 1992 et dont le traitement a été initié au cours de cette période.

Les tableaux 8, 9 et 10 ajoutent aux demandes reçues durant la période les demandes déjà en traitement au 1er avril 1991. Aussi, les totaux de ces tableaux s'accroissent du nombre de ces demandes en traitement en début de période.

TABLEAU 1 *Demandes adressées au Protecteur du citoyen en 1970, 1980, et depuis l'année 1987-1988.*

Année	Demandes de renseignements		Demandes d'intervention		Total
1970	225	7 %	3 117	93 %	3 342
1980	714	7 %	9 003	93 %	9 717
1987-1988[1]	4 223	24 %	13 688	76 %	17 911
1988-1989	3 255	15 %	18 715	85 %	21 970
1989-1990	2 485	11 %	19 218	89 %	21 703
1990-1991	2 798	12 %	20 718	88 %	23 516
1991-1992	**4 306**	**17 %**	**21 087**	**83 %**	**25 393**

1 Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-1988 qui couvraient une période de quinze mois ont été redressées sur douze mois.

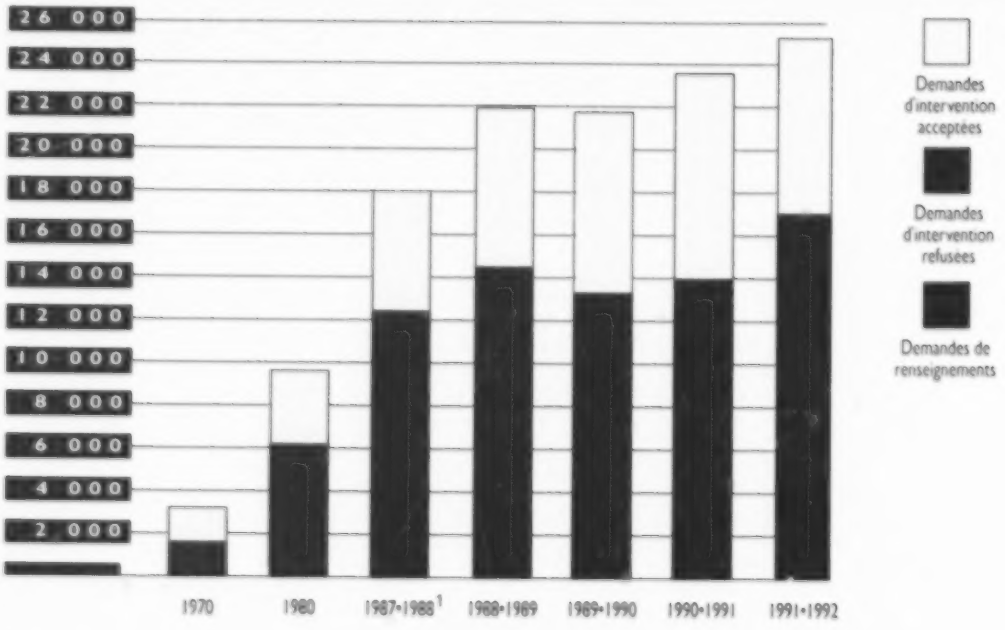
TABLEAU 2 *Répartition des demandes d'intervention selon leur recevabilité pour 1970, 1980, et depuis l'année 1987-1988*[1]

Année	Demandes d'intervention acceptées		Demandes d'intervention refusées		Total
1970	1 775	57 %	1 342	43 %	3 117
1980	3 532	39 %	5 471	61 %	9 003
1987-1988[2]	5 530	40 %	8 158	60 %	13 688
1988-1989	7 556	40 %	11 159	60 %	18 715
1989-1990	8 228	43 %	10 990	57 %	19 218
1990-1991	9 582	46 %	11 136	54 %	20 718
1991-1992	**8 657**	**41 %**	**12 430**	**59 %**	**21 087**

1 Depuis le rapport annuel 1990-1991, les demandes d'intervention retirées par le citoyen au cours de leur traitement sont regroupées avec les demandes d'intervention acceptées, y compris pour les années antérieures; dans les précédents rapports, elles étaient associées aux demandes d'intervention refusées.

2 Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-1988 qui couvraient une période de quinze mois ont été redressées sur douze mois.

GRAPHIQUE 1 *Évolution des demandes, 1970, 1980 et depuis l'année 1987-1988*



1 Pour fins de comparaison, les données de l'année 1987-1988 qui couvraient une période de quinze mois ont été redressées sur douze mois.

TABLEAU 3 *La clientèle du Protecteur du citoyen en 1990-1991 et en 1991-1992*

	1990-1991		1991-1992	
A- Personne impliquée				
• Homme	13 144	56 %	14 131	56 %
• Femme	10 080	43 %	11 103	44 %
• Personne morale et groupe	292	1 %	159	--
Total	23 516	100 %	25 393	100 %
B- Auteur de la demande				
• Personne concernée	21 674	92 %	23 927	94 %
• Tiers				
Parent	1 183	5 %	1 050	4 %
Député	96	--	48	--
Autres	563	2 %	368	2 %
Total	23 516	100 %	25 393	100 %
C- Moyen de communication				
• Lettre	1 149	5 %	1 151	4 %
• Entrevue	410	2 %	416	2 %
• Téléphone	21 918	93 %	23 820	94 %
• Aucune communication (initiative du Protecteur du citoyen)	39	--	6	--
Total	23 516	100 %	25 393	100 %

D- Région d'origine

Régions	*Population*[1]		1990-1991		1991-1992	
Abitibi-Témiscamingue (08)	153 781	2,2 %	555	2,4 %	**608**	**2,4 %**
Bas Saint-Laurent (01)	218 191	3,2 %	805	3,4 %	**884**	**3,5 %**
Chaudière-Appalaches (12)	375 595	5,4 %	1 280	5,4 %	**1 490**	**5,9 %**
Côte-Nord (09)	107 002	1,6 %	303	1,3 %	**312**	**1,2 %**
Estrie (05)	269 419	3,9 %	785	3,3 %	**769**	**3,0 %**
Gaspésie / Îles-de-la-Madeleine (11)	115 463	1,7 %	452	1,9 %	**497**	**2,0 %**
Lanaudière (14)	304 513	4,4 %	869	3,7 %	**1 021**	**4,0 %**
Laurentides (15)	348 396	5,1 %	967	4,1 %	**1 002**	**4,0 %**
Laval (13)	306 039	4,4 %	854	3,6 %	**778**	**3,1 %**
Mauricie / Bois-Francs (04)	473 312	6,9 %	1 530	6,5 %	**1 735**	**6,8 %**
Montérégie (16)	1 179 481	17,1 %	2 836	12,1 %	**2 906**	**11,4 %**
Montréal (06)	1 820 719	26,4 %	6 224	26,5 %	**6 399**	**25,2 %**
Nord-du-Québec (10)	37 905	0,5 %	48	0,2 %	**73**	**0,3 %**
Outaouais (07)	279 937	4,1 %	489	2,1 %	**615**	**2,4 %**
Québec (03)	609 838	8,8 %	4 511	19,2 %	**5 153**	**20,3 %**
Saguenay / Lac-Saint-Jean (02)	297 102	4,3 %	878	3,7 %	**998**	**3,9 %**
Extérieur du Québec			130	0,6 %	**153**	**0,6 %**
Total	6 896 693	100 %	23 516	100 %	**25 393**	**100 %**

	1990-1991		1991-1992	
E- Langue de communication				
• Français	22 460	96 %	24 331	96 %
• Anglais	1 053	4 %	1 046	4 %
• Autres	3	--	16	--
Total	23 516	100 %	25 393	100 %

1 Source : Bureau de la statistique du Québec. Population estimée pour 1989.

TABLEAU 4 *Délai de traitement des demandes soumises en 1990-1991 et en 1991-1992*

	1990-1991		1991-1992	
A- Renseignements fournis				
• La journée même	2 415	86 %	4 050	94 %
• En deçà d'une semaine	2 605	93 %	4 197	97 %
Total	2 798	100 %	4 306	100 %
B- Demandes d'intervention refusées				
• La journée même	9 431	85 %	10 967	88 %
• En deçà d'une semaine	10 260	92 %	11 628	94 %
• En deçà d'un mois	10 726	96 %	12 022	97 %
• En deçà de deux mois	10 876	98 %	12 163	98 %
• En deçà de trois mois	10 961	98 %	12 247	99 %
Total	11 136	100 %	12 430	100 %
C- Demandes d'intervention acceptées				
• En deçà d'une semaine	310	5 %	1 409	22 %
• En deçà d'un mois	1 763	29 %	3 019	48 %
• En deçà de deux mois	3 384	55 %	4 459	70 %
• En deçà de trois mois	4 518	73 %	5 209	83 %
• En deçà de six mois	5 940	96 %	6 066	96 %
Total	6 179	100 %	6 307	100 %
D- Demandes d'intervention retirées par le citoyen	935		815	
E- Interventions acceptées en traitement à la fin de l'année	2 468		1 535	
Grand total	23 516		25 393	

TABLEAU 5 L'action du Protecteur du citoyen en 1990-1991 et en 1991-1992

	1990-1991		1991-1992	
A - Demandes de renseignements				
• Renseignement fourni	2 667	95 %	4 237	98 %
• Aucune aide possible	131	5 %	69	2 %
Total	2 798	100 %	4 306	100 %
B - Demandes d'intervention refusées				
• référence à l'organisme public concerné[1]			1 168	9 %
• information donnée sur les motifs de refus et sur les recours	10 852	97 %	10 966	88 %
• aucune communication possible	284	3 %	296	3 %
Total	11 136	100 %	12 430	100 %
C - Demandes d'intervention acceptées				
• Personne non lésée				
Explication de la situation	3 955	64 %	4 198	66 %
Service additionnel rendu	298	5 %	337	5 %
Aucune communication possible	181	3 %	164	3 %
• Personne lésée sans que l'administration en soit responsable				
Situation corrigée à notre demande	78	1 %	74	1 %

	1990-1991		1991-1992	
• Personne lésée par l'administration gouvernementale				
Correction obtenue lors de l'intervention	1 302	21 %	1 303	21 %
Correction impossible (explication ou service rendu)	274	4 %	183	3 %
Correction pour l'avenir seulement	86	1 %	45	1 %
Correction obtenue sur recommandation formelle	3	--	1	--
Correction demandée en attente d'une réponse	2	--	2	--
Correction demandée mais refus de l'administration	0	0 %	0	0 %
Total	6 179	100 %	6 307	100 %
D - Demandes d'intervention retirées par le citoyen	935		815	
E - Interventions acceptées en traitement à la fin de l'année	2 468		1 535	
Grand total	23 516		25 393	

1 Absence d'information pour cette catégorie en 1990-1991, cette pratique n'ayant été érigée en procédure qu'au cours de l'année 1991-1992.

TABLEAU 6 *Demandes de renseignements selon le secteur visé en 1990-1991 et en 1991-1992*

Secteur	1990-1991		1991-1992	
• Ministères et organismes du gouvernement du Québec	1 111	40 %	1 884	44 %
• Organismes gouvernementaux non assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen	50	2 %	90	2 %
• Réseaux municipal, de l'éducation, de la santé et des services sociaux	21	1 %	88	2 %
• Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	78	3 %	133	3 %
• Secteur privé	1 161	41 %	1 924	45 %
• Autres	377	13 %	187	4 %
Total	2 798	100 %	4 306	100 %

TABLEAU 7 *Motifs de refus des demandes d'intervention en 1990-1991 et en 1991-1992*

Motifs de refus	1990-1991		1991-1992	
A- Hors compétence				
• Organismes gouvernementaux non assujettis à la Loi sur le Protecteur du citoyen	654	6 %	551	4 %
• Réseau de l'éducation	213	2 %	198	2 %
• Réseau de la santé et des services sociaux	412	4 %	389	3 %
• Réseau municipal	772	7 %	648	5 %
• Ministères et organismes fédéraux et des autres provinces	975	9 %	940	8 %
• Secteur privé	4 868	44 %	5 028	40 %
• Titulaire dans l'exercice d'une fonction politique ou judiciaire	626	6 %	360	3 %
• Recours adéquat	399	4 %	435	4 %
• Autres	137	1 %	190	2 %
B- Interventions jugées non nécessaires				
• Demande référée à l'organisme public concerné[1]			1 168	9 %
• Demande prématurée	940	8 %	1 028	8 %
• Demande frivole ou intérêt insuffisant	163	1 %	212	2 %
• Autres	977	9 %	1 283	10 %
Total	11 136	100 %	12 430	100 %

1 Absence d'information pour cette catégorie en 1990-1991, cette pratique n'ayant été érigée en procédure qu'au cours de l'année 1991-1992.

TABLEAU 8 *Ministères et organismes mis en cause lors des interventions en 1991-1992*

Ministères et organismes	Situation			
	sans lésion	avec lésion	en traitement	Total
Ministères				
Affaires culturelles	5	0	1	6
Affaires internationales	1	1	1	3
Affaires municipales	5	2	11	18
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	17	3	12	32
Approvisionnements et Services	2	0	1	3
Communautés culturelles et Immigration	5	1	7	13
Conseil du trésor	1	0	1	2
Conseil exécutif	0	0	2	2
Éducation	17	2	32	51
Énergie et Ressources	30	5	25	60
Enseignement supérieur et Science	365	191	134	690
Environnement	40	24	28	92
Finances	3	0	0	3
Forêts	2	0	1	3
Justice	110	31	65	206
Loisir, Chasse et Pêche	25	4	5	34
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu	1 804	504	279	2 587
Revenu	494	177	102	773
Santé et Services sociaux	12	27	15	54
Sécurité publique	1 019	260	333	1 612
Tourisme	2	0	0	2
Transports	46	30	44	120
Travail	11	0	4	15
Bureaux				
Coroner	2	12	9	23
Révision de l'évaluation foncière	0	0	2	2
Commissaires				
Commissaire à la déontologie policière	2	0	5	7
Commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité	0	0	4	4
Commissions				
Accès à l'information	0	0	3	3
Administrative des régimes de retraite et d'assurances	79	24	54	157
Affaires sociales	20	12	9	41
Appel en matière de lésions professionnelles	9	17	11	37
Courses	0	0	2	2
Fonction publique	4	0	4	8
Municipale	0	0	1	1
Normes du travail	42	13	10	65
Protection des droits de la jeunesse	4	1	8	13
Protection du territoire agricole	4	2	6	12
Québécoise des libérations conditionnelles	10	2	5	17
Santé et sécurité du travail	809	293	135	1 237
Transports	2	0	2	4
Valeurs mobilières	4	1	90	95
Institutions				
Conseil de la magistrature	0	0	1	1
Conseil permanent de la jeunesse	0	0	1	1
Curateur public	64	8	34	106
Inspecteur général des institutions financières	7	6	5	18
Offices				
Crédit agricole	3	0	2	5
Langue française	0	0	3	3
Personnes handicapées	13	1	20	34
Planification et développement	2	0	0	2
Professions	1	0	4	5
Protection du consommateur	3	0	4	7
Services de garde à l'enfance	7	0	4	11
Régies				
Assurances agricoles	0	0	1	1
Assurance-maladie	102	98	30	230
Entreprises de construction	5	1	4	10
Gaz naturel	1	1	4	6
Logement	47	48	2	97
Loteries	3	1	4	8
Marchés agricoles et alimentaires	2	0	1	3
Permis d'alcool	4	0	3	7
Rentes	252	54	21	327
Sécurité dans les sports	1	0	0	1
Sociétés				
Assurance automobile	672	211	128	1 011
Développement industriel	2	0	0	2
Habitation	52	32	23	107
Tribunaux				
Appel en matière de protection du territoire agricole	1	1	0	2
Droits de la personne	0	0	2	2
Total	6 251	2 101	1 764	10 116

1 Comprend les interventions initiées avant le 1er avril 1991.

TABLEAU 9 *Résultat des interventions du Protecteur du citoyen en 1991-1992 pour les cas de lésion*

Ministères et organismes	Résultat			
	Correction impossible	Correction obtenue	Autres	Total
Ministères				
Affaires internationales	0	1	0	**1**
Affaires municipales	1	1	0	**2**
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	0	3	0	**3**
Communautés culturelles et Immigration	1	0	0	**1**
Éducation	0	2	0	**2**
Énergie et Ressources	0	5	0	**5**
Enseignement supérieur et Science	18	171	2	**191**
Environnement	2	22	0	**24**
Justice	7	24	0	**31**
Loisir, Chasse et Pêche	0	4	0	**4**
Main-d'oeuvre et Sécurité du revenu	52	452	0	**504**
Revenu	25	152	0	**177**
Santé et Services sociaux	0	27	0	**27**
Sécurité publique	134	126	0	**260**
Transports	1	29	0	**30**
Bureau				
Coroner	2	10	0	**12**
Commissions				
Administrative des régimes de retraite et d'assurances	12	12	0	**24**
Affaires sociales	5	7	0	**12**
Appel en matière de lésions professionnelles	7	10	0	**17**
Normes du travail	1	12	0	**13**
Protection des droits de la jeunesse	0	1	0	**1**
Protection du territoire agricole	0	2	0	**2**
Québécoise des libérations conditionnelles	1	1	0	**2**
Santé et sécurité du travail	43	249	1	**293**
Valeurs mobilières	0	1	0	**1**
Institutions				
Curateur public	1	7	0	**8**
Inspecteur général des institutions financières	5	1	0	**6**
Office				
Personnes handicapées	0	1	0	**1**
Régies				
Assurance-maladie	5	93	0	**98**
Entreprises de construction	0	1	0	**1**
Gaz naturel	1	0	0	**1**
Logement	3	45	0	**48**
Loteries	0	1	0	**1**
Rentes du Québec	13	41	0	**54**
Sociétés				
Assurance automobile	10	201	0	**211**
Habitation	9	23	0	**32**
Tribunal				
Appel en matière de protection du territoire agricole	1	0	0	**1**
Total	360	1 738	3	**2 101**

1 Comprend les cas de lésion des interventions initiées avant le 1er avril 1991.

TABLEAU 10 *Principales causes de lésion identifiées lors des interventions en 1991-1992*

Causes de lésion	1990-1991		1991-1992	
• Délai déraisonnable	595	24 %	536	26 %
• Erreur de fait ou de droit	294	12 %	249	12 %
• Simple négligence ou maladresse	340	14 %	339	16 %
• Acte non conforme à la loi et aux règlements	234	10 %	198	9 %
• Problème de système	286	12 %	263	13 %
• Acte non conforme aux directives ou aux processus établis	129	5 %	91	4 %
• Acte injuste, déraisonnable ou discriminatoire	113	5 %	134	6 %
• Abus de pouvoir	106	4 %	80	4 %
• Acte conforme au texte, mais le Protecteur du citoyen croit que la personne a été lésée et qu'il est nécessaire d'intervenir en équité	61	3 %	48	2 %
• Autres	275	11 %	163	8 %
Total	2 433	100 %	2 101	100 %

1 Comprend les interventions initiées avant le 1er avril 1990 pour les données 1990-1991 et avant le 1er avril 1991 pour les données 1991-1992.

L'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics

Conformément à la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics (L.R.Q., chap-i tre P-38.01), un organisme public et toute autre entité assimilée à un organisme public doit fournir dans son rapport annuel un compte rendu de l'application de la loi dans les lieux qu'il occupe.

Durant l'exercice budgétaire 1991-1992, le Bureau a assuré l'application de la Loi sur la protection des non-fumeurs. Il n'y eu aucune plainte et aucun avis d'infraction n'a été délivré.

ANNEXES

■ Annexe I

Des initiatives pour améliorer les services à la clientèle

Voici une liste abrégée des différentes mesures d'amélioration du service à la clientèle prises par des ministères dont nous ne traitons pas dans la section de ce rapport annuel portant sur les enquêtes. Nous en faisons état ici d'après ce que nous ont rapporté les sous-ministres concernés. Ceci ne constitue pas, évidemment, une énumération exhaustive de toutes les initiatives à souligner.

Affaires culturelles

- Démarche de qualité totale;
- Services de renseignements reliés à Communication-Québec de façon à ce que la clientèle puisse obtenir le bon renseignement dès le premier contact;
- Instauration d'un mécanisme de sondage permanent pour connaître le degré de satisfaction de la clientèle aux Archives nationales;
- Ouverture des centres d'archives le soir.

Agriculture, Pêcheries et Alimentation

- Démarche de qualité totale;
- Mise en place d'un comité directeur pour réduire de moitié le nombre de formulaires et en améliorer la qualité;
- Création du Bureau de la qualité des services à la clientèle relevant des sous-ministres en vue notamment de mieux informer la clientèle, de réduire les délais de traitement des demandes de la clientèle, d'améliorer l'accueil et l'accessibilité aux services et de mesurer la qualité des services.

Approvisionnement et Services

- Nomination d'un coordonnateur de l'amélioration continue de la qualité;
- Création de quinze groupes d'amélioration formés d'employés du Ministère pour solutionner les problèmes de non-qualité.

Communautés culturelles et Immigration

- Instauration du guichet unique;
- Amélioration des délais d'attente : délai d'attente passé de neuf à trois mois au niveau des COFI; amélioration du délai d'attente pour les attestations d'équivalences d'études;
- Implantation de services d'accueil aux aéroports de Mirabel et de Dorval;
- Adoption d'un plan de communication pour une meilleure information à la clientèle;
- Création d'une direction de la qualité des opérations et de l'aide à l'immigration d'affaires; création d'un bureau de révision et immigration.

Loisir, Chasse et Pêche

- Création de 120 équipes de travail axées sur l'amélioration de la qualité des services;
- Diminution du taux d'erreur dans les interventions des auxiliaires de la faune;
- Réduction du temps d'émission des permis spéciaux, des droits d'accès et des permis aux trappeurs; réduction du temps d'attente des usagers dans les postes d'accueil.

Travail

- Création d'un service de renseignements au sein de la Direction des communications;
- Mise sur pied d'une procédure de traitement des plaintes pour le secteur de l'inspection du bâtiment.

■ **Annexe 11**

Mieux faire affaire avec les fonctionnaires

Faire affaire avec le monde des fonctionnaires peut être compliqué pour quelqu'un qui n'en connaît pas bien les rouages, et plus encore parfois si les démarches concernent un problème personnel préoccupant. Y aurait-il un mode d'emploi des ressources gouvernementales qui simplifie les choses? Quels seraient donc les moyens pour le citoyen de s'assurer une communication efficace avec les employés de l'État? Voici quelques éléments de base d'une stratégie d'action...

- Surtout, ne pas se fier à sa seule mémoire pour retrouver, un mois plus tard ou un jour plus tard, des noms de personnes ou de services gouvernementaux, des numéros de dossiers ou des titres de formulaires. Il est essentiel de prendre en note l'identité des interlocuteurs et leurs coordonnées, la date et le contenu des entretiens. Première règle de base qui dicte une autre précaution : celle de ne pas perdre ses papiers et d'imaginer un rangement pratique pour la correspondance et tous les documents reliés à la même affaire.

- Avant de contacter un fonctionnaire, il peut être utile de résumer par écrit les principales interrogations ou réclamations dont il sera question. Ceci permet de demeurer concis et bien centré sur les objectifs de départ. Si l'entretien risque quand même de se prolonger, il vaut mieux prendre rendez-vous avec la personne ou convenir avec elle du meilleur moment pour discuter de la situation par téléphone.

- Lors des démarches, il est important d'avoir en main le numéro de son dossier pour que le fonctionnaire responsable puisse rapidement en consulter les données.

- Le citoyen ne doit pas accepter d'être continuellement transféré d'un service à un autre. Au départ, il peut demander d'être orienté correctement vers les personnes compétentes. Si la... course à relais se poursuit, il peut alors communiquer directement avec les autorités du ministère ou de l'organisme afin d'obtenir satisfaction.

- Le citoyen n'a pas à subir une décision négative de la part d'un service gouvernemental sans en connaître les motifs. Les fonctionnaires sont tenus d'expliquer les raisons d'un refus et d'indiquer les éventuels mécanismes de recours. En l'absence de paliers d'appel ou de révision, le citoyen peut s'adresser au fonctionnaire qui a traité l'affaire et tenter de faire revoir la décision.

- En cas de litige avec un ministère ou un organisme, toute correspondance devrait être acheminée par courrier recommandé. Au besoin, le coupon fourni par les services postaux tient lieu de preuve d'envoi.

- La connaissance plus approfondie d'un programme, d'un règlement ou d'une loi peut aider le citoyen à faire valoir son point de vue. Les ministères et organismes sont généralement dotés de directions des communications qui fournissent de l'information aux personnes qui en font la demande. Communication-Québec offre également au public les services d'une banque centrale de renseignements pour l'ensemble du gouvernement.

- Enfin, il importe de se rappeler que le fonctionnaire qui se trouve en première ligne pour transmettre au citoyen les résultats qui le concernent ne fait généralement qu'appliquer des directives qui lui sont imposées. Rien ne sert donc d'être féroce à son endroit en cas de déception. L'administration a, dans certains cas, ses bureaux d'examen des plaintes, de révision, d'appel et le Protecteur du citoyen a aussi pour mission d'entendre les insatisfaits.

Annexe III

Bureaux d'examen des plaintes et autres mécanismes analogues à l'intérieur des ministères et organismes du gouvernement du Québec.

Les ministères et organismes suivants ont nommé une personne responsable du traitement des plaintes

Ministère des Affaires culturelles
Ministère des Affaires internationales
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration
Ministère des Communications
Ministère des Transports
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
Commission d'appel en matière de lésions professionnelles
Commission des courses de chevaux
Commission québécoise des libérations conditionnelles
Curatelle publique
Régie de l'assurance-maladie du Québec
Régie du cinéma
Régie du logement

Ces ministères et organismes ont mandaté différentes instances pour traiter les plaintes reçues

Ministères des Affaires municipales
Service de la gestion financière et administrative

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science
Bureau de réexamen, comité d'examen des demandes dérogatoires, Direction des services à la clientèle

Ministère de l'Environnement
Direction de la qualité des services aux citoyens

Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu
Bureau de révision régional. Service de renseignements et plaintes

Ministère du Revenu
Bureau d'examen des plaintes

Ministère de la Santé et des Services sociaux
Création prochaine de mécanismes de traitement des plaintes au sein des établissements

Ministère de la Sécurité publique
La Direction générale des services correctionnels met actuellement sur pied un système de traitement des plaintes

Ministère du Travail
Procédure de traitement des plaintes pour le secteur de l'inspection du bâtiment

Commission de la santé et de la sécurité du travail
Bureau d'examen des plaintes

Office de la langue française
Procédure de traitement des plaintes depuis le 1er février 1992

Société de l'assurance automobile du Québec
Mécanisme de reconsidération administrative

Société d'habitation du Québec
Comité de normalisation (étudie les demandes du Protecteur du citoyen et étudie aussi les observations des gestionnaires pour des questions d'admissibilité à un programme)

■ Annexe IV

À votre service chez le Protecteur du citoyen:

Pierre Alarie
Claire Beaupré
Marcel Bégin
Claude Bélanger
France Blackburn
Françoise Bleau
Yves M. Bolduc
Dominique Bouchard
Josée Boulianne
Myriane Bourget
Micheline Bouzigon
Suzanne Brazeau
Jo-Anne Bussières
Mariette Cailloux
Claire Caouette
Violette Caron
Louise Carrier
Lyne Chassé
Sylvie Clément
Georgette Couture
André Daguerre
Michel Daoust
Donald Demers
Lyne Deschênes
Michèle Désiré
Johanne Desjardins
Paul-Henri Desrochers
Diane Dubuc Hickey
Hai Binh Hong
Francine Dufour
Caroline Dumont
Yves Dupuis
Louise Falardeau
Berthe Fournier
Denise Fournier
Gérald Fournier
Claire Gendron
Pierre-Paul Gervais
Dorys Gosselin
Lucie Gosselin
Denyse Guay-Archambault
Robert Guay
Frances Hudon
Daniel Jacoby
Denise Labelle
Serge Laberge
Michel Labonté
Martine Laliberté
Micheline Lamy
Denis Langlois
Francine Larouche
Francyne Larouche
Lucie Lavoie
Francine Legaré
Michèle Lessard
Marlène Lirette
Micheline Lynch
Lise Mayer
Micheline McNicoll
Jacques Meunier
Pierre Morin
Suzanne Morin
Carmen Morissette
Lorraine Nadeau
Égidio Nunez
Manon Ostiguy
Guy Pagé
Yvette Pagé
Louise Paquette
Danielle Patenaude
Louis-Philippe Pelletier
Suzanne Picard
Diane Pilon
Myreille Porlier
Lucie Poulin
France Prévost
Carole Proteau
Anne-Marie Racette
Paul-Émile Racine
Sophie Rioux
Patrick Robardet
Manon Robitaille
Hélène Roux
Monique Sévigny
Chantal Sigouin
Gaétane Sinclair
Joanne Sonier
Gilles St-Hilaire
Marie-Paule St-Yves
Eric T. Sutton
Suzanne Talbot
Sylvie Turcotte
Hélène Villeneuve
Georges Wentser

LA MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

La mission du Protecteur du citoyen
(extraits de la Loi sur le Protecteur du citoyen)

Protecteur du citoyen.

1. L'Assemblée nationale nomme, sur proposition du premier ministre, une personne appelée «Protecteur du citoyen» et fixe son traitement.

Approbation.

Une telle nomination doit, pour être valide, avoir été approuvée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

Démission.

3. Le Protecteur du citoyen peut en tout temps démissionner en donnant avis par écrit au président de l'Assemblée nationale.

Destitution.

Il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par les deux tiers de ses membres.

Fonctionnaires [1] et employés.

11. Les fonctionnaires et employés requis pour l'application de la présente loi sont nommés par le Protecteur du citoyen; leur nombre est déterminé par le gouvernement qui établit les barèmes suivant lesquels ils sont rémunérés. Ils peuvent être destitués par le gouvernement mais uniquement sur la recommandation du Protecteur du citoyen.

Serments.

Les fonctionnaires et employés du Protecteur du citoyen doivent, avant d'entrer en fonctions, prêter le serment ou faire la déclaration solennelle,devant le Protecteur du citoyen.

1 *Le terme « fonctionnaires » est employé ici au sens large pour désigner une personne qui occupe une fonction. Les employés du Protecteur du citoyen ne sont pas des fonctionnaires au sens de la Loi sur la fonction publique.*

Intervention.

13. Le Protecteur du citoyen intervient, sous réserve des articles 18 à 19.1, chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission d'un organisme public, de son dirigeant, de ses membres ou du titulaire d'une fonction, d'un emploi ou d'un office qui relève de ce dirigeant.

Demande d'intervention.

Il intervient de sa propre initiative ou à la demande de toute personne ou groupe de personnes, qui agit pour son compte ou pour autrui.

Organisme public.

14. Est un organisme public aux fins de la présente loi:

1° un ministère;

2° tout organisme, à l'exception du Conseil exécutif et du Conseil du trésor, dont le personnel est nommé et rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

Organisme public.

16. L'organisme ou la personne qui exerce par délégation les fonctions d'un organisme public ou d'une personne visés à l'article 13 est, dans l'exercice de ces fonctions, assimilé à ces derniers aux fins de la présente loi.

Intervention interdite.

18. Le Protecteur du citoyen ne peut intervenir à l'égard de l'acte ou de l'omission:

1° d'un organisme public ou d'une personne, lorsque la personne ou le groupe dont les intérêts seraient visés par l'intervention dispose d'un recours légal, susceptible de corriger adéquatement et dans un délai raisonnable la situation préjudiciable;

2° d'un organisme public ou d'une personne, lorsque la personne ou le groupe dont les intérêts seraient visés par l'intervention a omis ou négligé, sans excuse raisonnable, d'exercer en temps utile un recours visé au paragraphe 1°;

3° d'un organisme public ou d'une personne, alors que cet organisme ou cette personne était tenu d'agir judiciairement;

4° d'une personne visée à l'article 2 de la Loi de police (chapitre P-13) ou à l'article 171 de la Loi sur l'organisation policière et modifiant la Loi de police et diverses dispositions législatives (1988, chapitre 75), alors qu'elle agissait en qualité d'agent de la paix;

5° d'un organisme public ou d'une personne dans le cadre de relations de travail avec la personne ou le groupe dont les intérêts seraient visés par l'intervention;

6° d'une personne membre du cabinet d'un ministre.

Refus d'intervention.

19. Le Protecteur du citoyen doit refuser d'intervenir lorsqu'il s'est écoulé plus d'un an depuis que la personne ou le groupe dont les intérêts seraient visés par l'intervention, a eu connaissance des faits qui la fondent, à moins que cette personne ou ce groupe ne démontre des circonstances jugées exceptionnelles par le Protecteur du citoyen.

Recours devant la Cour suprême.

Il doit également refuser d'intervenir ou mettre un terme à une intervention lorsqu'un recours exercé, devant la Cour suprême du Canada ou un tribunal visé à l'article 1 de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16), par la personne ou le groupe dont les intérêts sont visés par l'intervention, porte sur les faits qui fondent cette intervention.

Refus d'intervenir.

19.1. Le Protecteur du citoyen peut refuser d'intervenir ou mettre un terme à son intervention s'il estime:

1° que la personne ou le groupe qui demande son intervention refuse ou néglige de fournir les renseignements ou documents visés à l'article 20;

2° que la demande d'intervention est frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi;

3° qu'une intervention n'est pas utile eu égard aux circonstances.

Intervention privée.

24. L'intervention du Protecteur du citoyen est conduite privément.

Enquête.

Elle peut comporter une enquête s'il le juge à propos.

Pouvoirs et immunité.

25. Pour la conduite d'une enquête, le Protecteur du citoyen, son adjoint et ses fonctionnaires et employés qu'il désigne par écrit à cette fin, sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

Avis de manquement.

26.1 Le Protecteur du citoyen doit, par écrit, aviser le dirigeant d'un organisme public chaque fois qu'il estime que cet organisme public ou une personne qui relève de ce dirigeant:

1° ne s'est pas conformé à la loi;

2° a agi de façon déraisonnable, injuste, abusive ou d'une manière discriminatoire;

3° a manqué à son devoir ou fait preuve d'inconduite ou de négligence;

4° a commis une erreur de droit ou de fait;

5° dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, a agi dans un but injuste, en se fondant sur des motifs qui ne sont pas pertinents ou en n'en motivant pas l'exercice lorsqu'il devait le faire.

Recommandation.

26.2 Le Protecteur du citoyen peut, chaque fois qu'il donne un avis au dirigeant d'un organisme public, lui faire toute recommandation qu'il juge utile et requérir d'être informé des mesures qui auront été effectivement prises pour remédier à la situation préjudiciable.

Avis de manquement.

27. Lorsque, après avoir fait une recommandation au dirigeant d'un organisme public, le Protecteur du citoyen juge qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable, par celui-ci, pour remédier adéquatement à la situation, il peut en aviser, par écrit, le gouvernement et, s'il le juge à propos, exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale.

Prévention.

27.3. Le Protecteur du citoyen peut, en vue de remédier à des situations préjudiciables constatées à l'occasion de ses interventions, pour éviter leur répétition ou pour parer des situations analogues, appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

Rapport à l'Assemblée nationale.

S'il le juge à propos, il peut exposer la situation dans un rapport spécial ou dans son rapport annuelà l'Assemblée nationale.

Commentaire public.

27.4. Le Protecteur du citoyen, lorsqu'il juge d'intérêt public de le faire, peut commenter publiquement un rapport qu'il a soumis à l'Assemblée nationale ou une intervention qu'il a faite.

Commentaire public.

Il peut également commenter publiquement une intervention qu'il a faite ou une intervention en cours lorsqu'il juge que l'intérêt de la personne, du groupe, de l'organisme public, de son dirigeant, du fonctionnaire, de l'employé ou de l'officier en cause l'exige.

Confidentialité des renseignements.

34. Malgré toute loi au contraire, nul ne peut être contraint de faire une déposition portant sur un renseignement qu'il a obtenu dans l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen ou d'adjoint, de fonctionnaire ou d'employé de ce dernier, ni de produire un document contenant un tel renseignement.

Accès aux documents.

Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès à un tel document.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN : RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Le Protecteur du citoyen : renseignements généraux

Quel est le mandat du Protecteur du citoyen? Le Protecteur du citoyen a comme mandat principal de recevoir les plaintes de toute personne, corporation ou association qui s'estime lésée dans ses droits ou croit avoir été injustement traitée par un ministère ou un organisme du gouvernement du Québec. La compétence du Protecteur du citoyen s'étend à 101 de ces ministères et organismes, soit tous ceux dont le personnel est nommé et rémunéré selon la Loi sur la fonction publique.

Quant au Protecteur du citoyen lui-même, il s'agit d'une personne indépendante, neutre et autonome. Afin d'assurer son indépendance du gouvernement, il est nommé par l'Assemblée nationale et il ne relève d'aucun ministre. Le Protecteur du citoyen est M[e] Daniel Jacoby.

Les délégués du Protecteur du citoyen sont ses représentants et sont investis par lui de pouvoirs d'enquête et de recherche auprès des ministères et organismes. Tout comme le Protecteur du citoyen, ces personnes sont indépendantes par rapport à l'État, et ce ne sont pas des fonctionnaires.

Avant de porter plainte au Protecteur du citoyen Avant de porter plainte, il faut s'assurer que le Protecteur du citoyen a un droit de regard sur l'objet de la plainte. Aussi, le Protecteur du citoyen n'a pas le pouvoir d'enquêter sur les questions d'ordre privé qui ne concernent pas une décision d'un ministère ou d'un organisme (problèmes mettant en cause un consommateur et un commerçant ou un professionnel qui ne travaille pas au gouvernement du Québec, ou qui impliquent des questions entre conjoints ou entre voisins). Il ne peut non plus intervenir auprès d'un établissement du réseau de la santé (hôpital, centre d'accueil, etc.) pas plus qu'auprès d'une institution d'enseignement du réseau de l'éducation (école, cégep, université, etc.). Bien sûr, le Protecteur du citoyen ne peut intervenir ou modifier la décision d'un tribunal; dans tous ces cas, il est recommandé de s'adresser à l'institution concernée pour

régler son problème et lui demander s'il existe des recours ou encore de s'adresser à un organisme privé ou une personne habilitée qui oeuvre dans le domaine. On peut aussi consulter un expert ou un conseiller juridique.

De plus, il est important que la personne qui s'estime victime d'une erreur ou d'une injustice communique d'abord avec le fonctionnaire responsable de son dossier. Elle peut ainsi, éventuellement, obtenir des informations supplémentaires, faire part de son insatisfaction et, dans certains cas, obtenir une solution à son problème.

Par ailleurs, des recours existent dans certains ministères et organismes pour examiner les plaintes des citoyens et, s'il y a lieu, revoir une première décision de l'administration. Il peut s'agir d'un bureau d'examen des plaintes, d'un comité de révision, d'une instance d'appel, etc. Lorsque cela est possible, le Protecteur du citoyen y réfère le citoyen afin qu'il tente d'abord d'obtenir satisfaction en se prévalant de ces recours.

Si ces démarches demeurent sans résultat, le Protecteur du citoyen peut intervenir.

Comment porter plainte? Pour joindre le Protecteur du citoyen, il suffit de téléphoner à ses bureaux de Sainte-Foy ou de Montréal.

La personne est alors mise en contact avec un employé du Bureau du Protecteur du citoyen qui, le cas échéant, l'aide à formuler sa plainte et recueille les renseignements nécessaires à l'étude de celle-ci.

Le citoyen peut aussi faire une demande écrite auprès du Protecteur du citoyen ou se rendre à l'un de ses deux bureaux. Il peut également se faire représenter.

Toutes les demandes sont traitées confidentiellement. C'est un service simple, rapide et gratuit.

Si le problème soumis n'est pas du ressort du Protecteur du citoyen, le citoyen est dirigé vers d'autres ressources.

Quelle est l'intervention du Protecteur du citoyen?

En vertu de la loi, le Protecteur du citoyen et ses délégués ont le pouvoir de mener des enquêtes, d'avoir accès à tous les dossiers et d'obtenir une réponse à toutes les questions.

Ce sont les délégués du Protecteur du citoyen qui traitent d'abord la plainte. La première démarche du délégué consiste à voir si le client dispose d'un recours à l'intérieur du ministère ou de l'organisme mis en cause. Si un tel mécanisme existe, le délégué s'assure que le citoyen en connaît les services et qu'il a déjà tenté d'y régler son problème. Si le citoyen n'a pu obtenir satisfaction au terme de ses démarches, ou encore s'il n'est pas apte à entreprendre lui-même les contacts nécessaires, le délégué prend charge de l'affaire en évaluant d'abord si la plainte est recevable et s'il doit y avoir enquête. Si l'étude du dossier révèle qu'il n'y a pas matière à enquête, le citoyen en sera avisé.

Par contre, si le délégué estime qu'il est nécessaire de tenir une enquête, c'est-à-dire que le client semble avoir été lésé dans ses droits, les personnes et organismes concernés en seront informés. Lors de l'enquête, le fonctionnaire mis en cause ou encore le ministère ou l'organisme visé sera invité à se faire entendre. Il en sera de même pour le client.

Si le résultat de l'enquête démontre que le citoyen a subi une injustice, le délégué demande à l'organisme ou au ministère de corriger la situation.

Si le problème ne se règle pas en dépit des interventions du délégué, le Protecteur du citoyen fait alors des recommandations officielles au dirigeant de l'organisme ou du ministère et demande d'être informé des mesures entreprises pour apporter les correctifs appropriés.

Si des mesures concrètes ne sont pas apportées, le Protecteur du citoyen peut en aviser le gouvernement par écrit ou exposer le cas dans un rapport à l'Assemblée nationale. Il peut également commenter publiquement une intervention qu'il a faite ou une intervention en cours lorsqu'il juge que l'intérêt du citoyen ou de l'organisme public en cause l'exige.

Précisons que le Protecteur du citoyen n'est pas un juge. Il ne rend pas de jugements. Son pouvoir est de recommander des solutions. Les résultats sont cependant concluants : dans une très grande majorité des cas, les ministères et organismes apportent les modifications demandées par le Protecteur du citoyen.

Où s'adresser:

2875, boul. Laurier, 4e étage
Sainte-Foy (Québec)
G1V 2M2

(418) **643-2688**
1-800-**463-5070** *(sans frais)*

505, rue Sherbrooke Est, 3e étage
Montréal (Québec)
H2L 1K2

(514) **873-2032**
1-800-**361-5804** *(sans frais)*

Le vocabulaire utilisé dans les publications, les formulaires et la correspondance des organismes publics, tout autant que le langage employé dans les rapports avec les citoyens doivent s'ajuster notamment aux personnes analphabètes ou peu scolarisées. Le déchiffrage d'un message compliqué peut conduire des citoyens démunis à renoncer à un droit ou à ignorer une consigne importante.

Protecteur CITOYEN